

Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України
Центр політико-правових реформ

ІГОР КОЛУШКО

**ВИКОНАВЧА ВЛАДА ТА ПРОБЛЕМИ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ
В УКРАЇНІ**

Факт
Київ • 2002

УДК
ББК

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту держави і права
ім. В.М.Корецького НАН України, протокол №4 від 16 квітня 2002 р.

Відповідальний редактор:

В.Б.Авер'янов, доктор юридичних наук, професор.

Рецензенти:

І.П.Голосніченко, доктор юридичних наук, професор,

О.В.Петришин, доктор юридичних наук, професор.

Коліушко І.Б., Виконавча влада та проблеми адміністративної
реформи в Україні: Моногр. — К.: Факт, 2002. — 260 с.

Основна увага у цій книзі присвячена вирішенню теоретико-прикладних проблем пов'язаних із функціонуванням системи органів виконавчої влади. Зокрема, досліджуються питання законодавчого забезпечення повноважень, організації та діяльності органів виконавчої влади в контексті здійснюваної в Україні адміністративної реформи, в тому числі проблематика статусу державних політичних діячів, питання державної служби та адміністративно-процедурних відносин у виконавчій владі. В монографії широко використовується зарубіжний досвід.

Видання розраховане на фахівців у галузі державного управління та адміністративного права, працівників органів державної влади, студентів та інших осіб, які цікавляться питаннями розвитку держави і проведення адміністративної реформи.

*Видання здійснено
при фінансовій допомозі
Агентства Сполучених Штатів Америки
з міжнародного розвитку (USAID)*



ISBN

© І.Б.Коліушко, 2002

ЗМІСТ

Передмова автора 5

Замість вступу.

Концепція адміністративної реформи в Україні — основа
реформування виконавчої влади 7

Розділ І. Органи виконавчої влади

та напрямки їх реформування 11

1. Статус Кабінету Міністрів України 13
2. Організація діяльності Кабінету Міністрів України 28
3. Система органів виконавчої влади
загальнодержавної компетенції 38
4. Центральні органи виконавчої влади 47
5. Урядові органи 57

Розділ ІІ. Політичні діячі та державні службовці

в системі виконавчої влади 63

1. Політичні посади в органах виконавчої влади 65
2. Проблеми запровадження посад
державних секретарів міністерств 75
3. Напрямки реформування державної служби 84

Розділ ІІІ. Адміністративні провадження

в сфері виконавчої влади та адміністративна юстиція 97

1. Основні види адміністративних проваджень 99
2. Адміністративні послуги — новий інститут
адміністративного права 103
3. Проблеми становлення адміністративної юстиції 112

Замість висновків.

Пропозиції щодо продовження адміністративної
реформи в Україні 126

Додатки:

1) схеми:

Схема №1 «Кабінет Міністрів України та Секретаріат Кабінету Міністрів»	37
Схема №2 «Система органів виконавчої влади»	46
Схема №3 «Організація міністерства»	56
Схема №4 «Організація управління державною службою в органах виконавчої влади»	96
Схема №5 «Адміністративні суди в системі судів загальної юрисдикції»	125

2) переліки органів виконавчої влади загальнодержавної компетенції:

№1 — складений відповідно до чинного законодавства	129
№2 — пропонується автором у 1999 році	132

3) проекти законів України:

«Про Кабінет Міністрів України»	133
«Про центральні органи виконавчої влади»	176
«Про службу в органах державної влади»	208

Бібліографія	243
--------------------	-----

Нормативні акти	254
-----------------------	-----

Інформація про Центр політико-правових реформ	258
---	-----

ПЕРЕДМОВА АВТОРА

Дана монографія є підсумком моєї діяльності на ниві адміністративної реформи в якості народного депутата України у Верховній Раді України II та III скликань. Цей напрямок роботи був для мене основним, починаючи з 1995 року, коли на виконання рішення Президії Верховної Ради України Комісія з питань правової політики та судово-правової реформи утворила робочу групу для підготовки концепції адміністративної реформи, очолювати яку було доручено мені.

Всі ці роки, займаючи посади секретаря Комісії з питань правової політики та судово-правової реформи, Голови підкомітету адміністративної реформи, першого заступника Голови Комітету з питань правової політики, будучи членом Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, я мав відношення майже до всього, що робилося в сфері реформування державного управління.

При цьому старався не просто мати відношення, а завжди займати активну позицію, знаходити і пропонувати розв'язання проблем, які виникали на різних етапах цієї роботи. Але можна знайти відповідь на питання: як зробити? — коли є бажання зробити. Значно важче знайти засоби змусити когось робити те, чого він не хоче, що йому персонально не вигідно, але в силу обставин саме він поставлений відповідати за це в державі. Власне цього ні мені, ні багатьом іншим ініціаторам адміністративної реформи поки що не вдалося. Тому такі скромні успіхи України в сфері реформування державного управління.

Але всі дискусії не пройшли надарма. Вони сприяли напрацюванню теоретичного обґрунтування адміністративної реформи та пакету законопроектів, а також розвитку адміністративного права як наукової галузі.

Значну роль у моїй роботі в сфері адміністративної реформи відіграла нагода попрацювати в 1992 — 1993 роках у службі Віце-прем'єр-міністра України Віктора Пинзеника і наочно вивчити функціонування Кабінету Міністрів України та його апарату. Вже тоді було визначено чимало проблем, і народилися перші ідеї щодо шляхів їх вирішення.

Величезну допомогу в подальшому відіграла можливість вивчити державне управління Великої Британії, Нідерландів, Німеччини, Швеції, Польщі та Канади під час багатьох відряджень та зустрічей з експертами.

пертами цих країн. Хочеться висловити вдячність посольствам та іншим організаціям цих країн за надану технічну допомогу.

Велику наукову підтримку в роботі над адміністративною реформою постійно надавав Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, за що мушу висловити вдячність його директорові професору, академіку НАН України Ю.С.Шемшученку. Особливо хочеться відзначити плідну співпрацю з відділом проблем державного управління та адміністративного права цього інституту, за що найщирішу вдячність висловлюю його керівникові професору Вадиму Борисовичу Авер'янову, який надав значну творчу допомогу в підготовці цієї праці. Також вдячний професорам Ю.П.Битяку, І.П.Голосніченку, О.В.Петришину та іншим науковцям, які з самого початку, починаючи з першої робочої групи, забезпечили належний науковий рівень усіх напрацювань у сфері адміністративної реформи.

Вдячний я також подвижникам багатьох реформ в Україні, в тому числі ентузіастам адміністративної реформи, і великим оптимістам Богдану Кравченку та Олександрю Пасхаверу, чия моральна підтримка не давала мені впасти у відчай і опустити руки від численних невдач, якими встелений шлях реформування державного управління в Україні та й ціле становлення нашої новітньої державності.

Хочеться подякувати головам усіх комісій і комітетів, у яких я перебував у ці роки, і які давали мені можливість працювати над адміністративною реформою.

Щиро вдячний Тарасу Стецьківу та всім моїм політичним соратникам по об'єднанню «Нова Хвиля», Львівській обласній організації спочатку Народно-демократичної партії, а тепер Партії «Реформи і порядок», завдяки підтримці яких я зміг так довго протриматися в політиці і займатися адміністративною реформою.

І, звичайно, величезну вдячність хочеться висловити моїм помічникам Віктору Тимощуку та Роману Куйбіді, які надавали мені допомогу в опрацюванні теоретичних і нормативних матеріалів та підготовці законопроектів, у тому числі використаних у цій роботі. А також Тетяні Кучеренко, Дмитру Українському, Мар'яні Демковій, Євгену Радченку та іншим, які, допомагаючи мені на інших напрямках депутатської роботи, давали можливість більшість часу присвячувати саме адміністративній реформі. Не можу також не згадати часто не видної, але такої необхідної підтримки моїх друзів і соратників Олександра Павленка та Леоніда Богданова, за що і їм найщиріша вдячність.

ЗАМІСТЬ ВСТУПУ. КОНЦЕПЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ — ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Однією із сфер сучасного реформування в Україні є система державного управління. Для України як нової держави, яка по суті не мала власної системи державного управління, за винятком окремих наслідкових елементів від радянської доби, переважно негативного характеру, — питання організації влади взагалі є надзвичайно актуальним. «Вдосконаленням» чи іншим «косметичним» ремонтом України в цій царині не відбутися, адже мова має йти про радикальну зміну ідеології державної діяльності, в якій пріоритетне місце має зайняти ЛЮДИНА. Тому є всі підстави говорити саме про адміністративну реформу, хоча можливо влучнішим словосполученням могло б стати «адміністративна революція».

Під адміністративною реформою ми розуміємо комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях, насамперед у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління.

Необхідно відзначити, що однією із переваг адміністративної реформи, на відміну від інших вітчизняних реформ, є те, що вона з самого початку отримала теоретично-опрацьовану методологічну базу її проведення — Концепцію адміністративної реформи в Україні. Одними з перших увагу на необхідність проведення адміністративної реформи було спрямовано членами Комісії Верховної Ради України з питань правової політики та судово-правової реформи у 1995 році. Зокрема, паралельно з конституційним процесом, робочою групою, створеною в цій Комісії, було підготовлено і перший варіант організаційно-правової концепції адміністративної реформи.

Тривале протистояння між Верховною Радою з одного боку та главою держави і урядом з іншого з приводу законів «Про Кабінет Міністрів України» та «Про місцеві державні адміністрації» змусило Президента України прийняти пропозицію, сформульовану ще робочою гру-

пою Комісії парламенту та в липні 1997 року утворити Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи. Робочою групою цієї Комісії було доопрацьовано та доповнено проект концепції, розроблений у Верховній Раді і 25 березня 1998 року рішенням Державної комісії її було схвалено. 22 липня 1998 року Указом Президента¹ положення Концепції адміністративної реформи в Україні були покладені в основу здійснення реформування системи державного управління. За оцінкою Голови Державної комісії з проведення адміністративної реформи в Україні Л.М.Кравчука, Концепція передбачала значні і, головне, ефективні зміни в системі управління².

Основну увагу Концепція присвятила реформуванню системи органів виконавчої влади, організації державної служби, територіальному устрою та системі місцевого самоврядування. Зокрема, визначалося нагальною потребою утвердження конституційного статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, посилення ролі Прем'єр-міністра України у вирішенні кадрових та установчих питань у виконавчій владі, зміна організації діяльності Кабінету Міністрів, у тому числі запровадження урядових комітетів і реформування апарату уряду, передбачалося розмежування політичного й адміністративного керівництва у міністерствах і обласних державних адміністраціях та інше. Щодо організації державної служби, насамперед, пропонувалося розмежувати основні типи посад в органах державної влади на політичні, адміністративні та патронатні, забезпечити принцип політичної нейтральності державної служби, реорганізувати систему управління державною службою. На місцевому рівні пропонувалося вирішити в першу чергу проблеми утворення фінансово спроможного базового рівня місцевого самоврядування, та розмежувати функції і повноваження між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачалася така послідовність заходів, згідно якої на першому етапі мали реформуватися Кабінет Міністрів України, система центральних органів виконавчої влади та державна служба. Згодом реформовані центральні органи повинні були продовжувати подальшу роботу щодо вдосконалення системи державного управління, в тому числі змінювати методи та

¹Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року №810

²Див.: Кравчук Л.М. Держава і влада: досвід адміністративної реформи. — К.: ІВЦ «Інтелект», 2001. — С.72.

організацію діяльності. Перший етап адміністративної реформи розраховувався на два роки, але він не завершений і досі.

Якщо прослідкувати реальні кроки щодо реалізації адміністративної реформи, то перш за все слід визначити, що проект закону «Про Кабінет Міністрів України» сім разів приймався Верховною Радою України, і рівно стільки ж до нього застосовувалося право вето з боку глави держави. Звичайно, без цього базового для адміністративної реформи закону інші законопроекти довгий час навіть не вносилися на розгляд Верховної Ради.

Самостійні кроки Президента України в цій царині є більш результативними. Зокрема, після схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні в липні 1998 року, глава держави 15 грудня 1999 року прийняв три укази щодо реформування вищого та системи центральних органів виконавчої влади³, а 29 травня 2001 року запровадив інститут державних секретарів у міністерствах⁴. Але невтішним залишається інший факт — на сьогодні не виконується Конституція України, відповідно до якої виключно законами повинні визначатися повноваження, організація і порядок діяльності органів виконавчої влади та засади державної служби.

Безумовно, що однією з причин пробуксовування адміністративної реформи є недостатня наукова опрацьованість окремих проблем. І головною метою проведення наукових та аналітичних досліджень у сфері адміністративної реформи має стати пошук оптимальної моделі організації системи державного управління.

Саме тому в даній монографії аналізується сучасний стан організації виконавчої влади, дається оцінка тим заходам, що вже здійснені в ході реалізації адміністративної реформи в Україні, обґрунтовуються подальші кроки в напрямку прискорення та поглиблення процесу трансформації виконавчої влади, при цьому значну увагу приділено аналізу іноземного досвіду. Зокрема, розглядаються питання статусу та організації діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, напрямки реформування державної служби. Особлива увага приділена проблемам запровадження посад держав-

³Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року №1572, Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року №1573, Указ Президента України «Про склад Кабінету Міністрів України» від 15 грудня 1999 року №1574.

⁴Указ Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року №345.

них політичних діячів у виконавчій владі та посад державних секретарів міністерств.

Сподіваємося, що висловлені думки будуть корисними теоретикам і практикам, в першу чергу науковцям-адміністративістам, законодавцям та державним службовцям, а також будуть цікавими для інших осіб, яким не байдужі проблеми організації та функціонування виконавчої влади та хід адміністративної реформи в Україні.

РОЗДІЛ І

ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА НАПРЯМКИ ЇХ РЕФОРМУВАННЯ

1. СТАТУС КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Одним з найактуальніших завдань реформи системи державного управління в Україні є удосконалення правового статусу, організації та діяльності Кабінету Міністрів України. При цьому основою для з'ясування правового статусу уряду⁵ є конституційне визначення Кабінету Міністрів України «вищим органом у системі органів виконавчої влади»⁶. Цим визнається, що Кабінет Міністрів України посідає місце вищої ланки відносно всіх інших органів виконавчої влади, тобто очолює «виконавчу вертикаль».

Виконавча вертикаль мусить забезпечувати належну реалізацію рішень центру згори донизу та «передбачає ієрархічну субординацію структурних ланок, включаючи усі основні елементи відносин організаційного підпорядкування: обов'язковість рішень вищих ланок; їх право скасовувати рішення нижчих; кадрові повноваження тощо»⁷.

Враховуючи конституційний принцип законності у визначенні повноважень та організації діяльності Кабінету Міністрів України, на сьогодні можна відзначити, що процес правового врегулювання статусу уряду затягнувся, і надзвичайно велика кількість відносин у цій сфері або неврегульовані зовсім, або регулюються актами глави держави чи навіть самого уряду. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» протягом п'яти років приймався Верховною Радою України сім разів, востаннє — 17 січня 2002 року, але стільки ж разів до нього застосовувалося право вето Президента України. Серед причин складного процесу законодавчого врегулювання статусу Кабінету Міністрів України безумовно є те, що Конституція України залишила на розсуд законодавця вирішення багатьох принципових елементів статусу уряду, що і викликало тривале політичне протистояння між парламентом та главою держави. Дискусія щодо окремих питань триває і досі.

При реформуванні статусу Кабінету Міністрів, необхідно враховувати в першу чергу те, що головним завданням уряду є вироблення та проведення державної політики. Більшість повноважень уряду, які носять суто управлінський (адміністративний) характер, повинні

⁵Під «урядом» розуміється саме Кабінет Міністрів України, хоча в багатьох країнах поняття уряд вживається для означення всіх політично-призначених осіб у виконавчій владі, або як вся виконавча гілка влади. Більшість українських правників, а зараз і проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (0905-Н) вживають поняття «уряд» як синонім поняття Кабінет Міністрів України.

⁶Частина перша статті 113 Конституції України від 28 червня 1996 року.

⁷Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю.С.Шемшученка: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2001. — С.142.

бути делеговані Кабінетом Міністрів на нижчі рівні виконавчої влади, із забезпеченням при цьому належного контролю за їх виконанням. На жаль, на сьогодні, уряд абсолютну більшість часу та інших ресурсів витрачає на розв'язання поточних проблем, часто навіть не загальнодержавного значення. Тому відповідно до Конституції України та міжнародного досвіду уряд має бути перш за все політичним органом, а члени уряду повинні бути політиками.

Згідно з Конституцією до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри. Будь-які інші посадові особи, в тому числі керівники інших органів виконавчої влади, крім міністерств, не можуть входити до складу уряду. Цим самим Конституція України спеціально виокремила міністрів з кола керівників інших центральних органів виконавчої влади, чим також підкреслила провідне місце міністерств серед інших органів виконавчої влади.

Важливим є питання визначення раціональної чисельності членів Кабінету Міністрів України. Тут слід враховувати декілька чинників. По-перше, між членами уряду мають розподілятися всі питання державної політики, але при цьому необхідно уникати невиправданого подрібнення секторів державного управління, щоб між членами уряду не виникали компетенційні спори. По-друге, загальний склад Кабінету Міністрів України не повинен бути надто великим, щоб діяльність уряду як колегіального органу була продуктивною.

До речі, в урядах інших країн дуже рідко можна знайти посади подібні до наших віце-прем'єр-міністрів. Нова Конституція Польщі, наприклад, передбачає посади віце-прем'єр-міністрів⁸, але фактично ці посади суміщені з посадами міністрів, тобто є міністри, які заміщають прем'єр-міністра у випадку його відсутності чи неможливості виконувати свої обов'язки. На нашу думку, Україні також необхідно поступово прийти до подібної моделі.

З часу запровадження посад віце-прем'єр-міністрів в Україні їх головними функціями були координація діяльності центральних органів виконавчої влади та проведення реформ, зокрема, економічної та аграрної. Проте для реформування різних галузей життя України, навіть існуючої кількості віце-прем'єр-міністрів може бути недостатньо. Тому, щоб приділити належну увагу кожному напрямку реформування, доцільно запровадити посади «міністра без портфеля». В більшості країн Європи такий інститут дозволяє виносити на урядовий рівень найакту-

⁸Див.: частини 2 та 3 статті 147 Конституції Польської Республіки від 2 квітня 1997 року.

альніші проблеми державної політики, пов'язані з окремими реформами, не створюючи при цьому громіздких управлінських структур. А для запобігання необґрунтованого розширення чисельного складу Кабінету Міністрів законодавець повинен або визначити максимальну чисельність членів уряду, або обмежити кількість «міністрів без портфеля».

Принциповим питанням статусу членів Кабінету Міністрів України є те, що вони є державними політичним діячами (політиками), а не державними службовцями. Незважаючи на Концепцію адміністративної реформи в Україні, це положення ще тривалий час сприймалося з критикою і нерозумінням. Проте в травні 2001 року глава держави визнав, що «посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних⁹». Однією з причин складного процесу визначення статусу членів уряду була неопрацьованість проблематики «державних політичних діячів» у вітчизняній юридичній доктрині, тому ці проблеми розглянуті окремо в другому розділі даного видання.

Порядок формування уряду залежить від форми державного правління, але, як правило, уряди в різних країнах формуються двома суб'єктами — парламентом і главою держави. Щодо безпосередніх процедур формування уряду, то, наприклад, у Греції, чітко вказано, що президент призначає на посаду прем'єр-міністра лідера фракції, яка отримала найбільшу кількість місць у парламенті. Якщо він не може сформувати уряд, який отримає вотум довіри від парламенту, то президент призначає лідера іншої фракції, наступної за кількістю місць і т. д.¹⁰ Це конституційна вимога і президент не має іншого вибору. Але в більшості країн президенти мають можливість самостійно вибирати кандидатуру на посаду керівника уряду, хоча в будь-якому випадку все зводиться до того, що уряд повинен отримати підтримку більшості в парламенті, і це є принципова вимога, яка стосується усіх країн європейської спільноти.

Особливо цікавий для нас досвід Франції. Згідно з Конституцією Франції 1958 року уряд формується дуже подібно до умов, викладених у нашій Конституції, тобто члени уряду призначаються президентом за поданням прем'єр-міністра¹¹. Але до 1986 року уряди у Франції фак-

⁹Абзац п'ятий підпункту «а» пункту 1 статті 9 Указу Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року №345.

¹⁰Див.: статтю 37 Конституції Греції (набула чинності 11 липня 1975 року) // Конституції государств Европейского Союза. Под ред. Л.А. Окуньова. — М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999. — С.259 — 260.

¹¹Див.: статтю 8 Конституції Французької Республіки від 3 жовтня 1958 року // Кампо В.М., Гринчак В.А., Заяць І.Я. та ін. Конституції країн парламентської демократії: Навч. пос. — К.: НМКУ ВО, 1992. — С.68.

тично формувалися президентами, а роль прем'єр-міністра в цьому процесі була тільки номінальною: він вносив у подання ті прізвища, які заздалегідь були обговорені і погоджені з президентом. У 1986 році вперше виникла ситуація, коли при лівому президентові Ф.Міттерані на парламентських виборах перемогла права коаліція, і прем'єр-міністром було призначено лідера правої більшості в парламенті Ж.Ширака. Відтоді прем'єр-міністр формує уряд, а президент формально підписує призначення поданих йому кандидатур. Цей приклад показує, що незважаючи на юридично опосередковану роль парламенту у формуванні уряду, визначальним чинником у формуванні уряду в демократичній державі завжди є співвідношення політичних сил у парламенті.

Україна, будучи молодою державою з нестабільними інститутами політичної системи, не мала шансу закріпити в Конституції парламентську форму правління, оскільки за умов відсутності стійкої парламентської більшості ми б мали перманентні урядові кризи. Тому на етапі підготовки проекту Конституції України (1995 — 1996 роки) вносилися пропозиція, в тому числі автором даної монографії, щоб закріпити такий порядок формування уряду, згідно з яким Президент на основі консультацій з лідерами парламентських фракцій визначав кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра та доручав йому в двотижневий термін сформувати склад Кабінету Міністрів і підготувати концептуальну програму діяльності уряду. У разі схвалення парламентом одним голосуванням складу уряду та його програми (висловлення вотуму довіри) Кабінет Міністрів приводиться до присяги і починає працювати, якщо ні — тоді все починається спочатку.

Проте в Конституції України закріплена «компромісна» модель формування уряду. Зокрема, щодо призначення Прем'єр-міністра України, Конституцією встановлено, що він призначається Президентом за згодою Верховної Ради¹². Оскільки конституційно не визначені конкретні строки внесення та розгляду подання про надання згоди на призначення кандидатури Прем'єр-міністра, у законодавчій регламентації відповідних процедур слід виходити із загального строку у шістдесят днів, визначеного статтею 115 Конституції України на формування нового уряду після відставки попереднього. Всі інші питання призначення глави уряду фактично віднесені на розсуд законодавця. Тому доцільно для забезпечення конструктивності при формуванні уряду особливо звернути увагу на роль парламенту в цьому процесі. В будь-якому випадку, є цілком логічним проведення консультацій гла-

¹²Частина друга статті 114 Конституції України від 28 червня 1996 року.

ви держави з Головою Верховної Ради та керівниками депутатських фракцій і груп, з тим щоб узгоджено вирішувати питання щодо кандидатури на посаду Прем'єр-міністра. Таке диспозитивне правило і передбачено проектом закону «Про Кабінет Міністрів України».

Конституційно неврегульованим залишилось і питання про внесення кандидатур на посаду Прем'єр-міністра у випадку відхилення парламентом кандидатури поданої Президентом, а також щодо порядку вирішення можливих при цьому розбіжностей між Президентом і Верховною Радою України. Ця обставина дозволяє максимально обґрунтовано, ретельно і гнучко регламентувати ці питання законом. Тому в законопроекті «Про Кабінет Міністрів України» знову запропоновано механізм консультацій глави держави з Головою Верховної Ради України та керівниками депутатських фракцій і груп. «Зокрема, буквальному тлумаченню відповідних конституційних приписів аж ніяк не суперечить ймовірність того, що за певних умов пропозиція кандидатури на посаду Прем'єр-міністра може виходити, наприклад, від політичної більшості у парламенті. Головне, щоб подібні процедури сприяли встановленню гармонійного балансу гілок влади і політичних сил, котрі в них переважно представлені, з урахуванням особливостей вітчизняної моделі державного правління»¹³.

Крім того, як впливає зі змісту рішення Конституційного Суду України законодавче врегулювання порядку призначення посадових осіб, яких призначає Президент України за згодою Верховної Ради України, «треба розглядати як позитивний момент у правовому регулюванні організації цих органів та їх взаємодії з іншими органами державної влади, оскільки в цьому разі така деталізація спрямована на підвищення ефективності їх діяльності»¹⁴, але при цьому таке регулювання має здійснюватися у точній відповідності з Конституцією України.

Необхідно детальніше зупинитися на впливі Прем'єр-міністра України на формування уряду. Відповідно до Конституції персональний склад Кабінету Міністрів призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра¹⁵. Але в дійсності участь глави уряду, який не опирається на парламентську більшість, у формуванні уряду завжди

¹³В.Б.Авер'янов. Правовий статус Кабінету Міністрів України: конституційні засади / «Правова держава» (щорічник наукових праць), Вип. восьмий. — К., 1997. — С.39.

¹⁴Див.: абзац сьомий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України» (справа про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб) від 27 квітня 2000 року №7-рп/2000.

¹⁵Частина третя статті 114 Конституції України від 28 червня 1996 року.

була мінімальною. Це також одна із проблем, яка вимагає розв'язання в законі через правові механізми, які гарантуватимуть реалізацію конституційного повноваження Прем'єр-міністра щодо формування уряду. Зокрема, законопроектом «Про Кабінет Міністрів України» визначається, що Прем'єр-міністр повинен інформувати Верховну Раду України про внесені ним на розгляд Президента кандидатури на посади членів уряду. І тепер при відмові глави держави призначити членом уряду особу внесену Прем'єр-міністром, саме Президент нестиме політичну відповідальність за таке рішення.

Іншим важливим питанням, яке вимагає законодавчого врегулювання, є момент набуття повноважень новосформованим урядом. До сьогодні, новопризначений Прем'єр-міністр приступав керувати «старими» міністрами, що є неприпустимим, адже в такому випадку неможливо визначити хто несе відповідальність за рішення такого «гібридного» уряду. Тому «виконувачі обов'язків» членів Кабінету Міністрів мають виконувати ці обов'язки і після призначення Прем'єр-міністра до набуття повноважень новим Кабінетом Міністрів, а новопризначений глава уряду в цей час повинен займатись виключно формуванням Кабінету Міністрів та розробкою Програми діяльності уряду. Читке визначення моменту набуття повноважень новим Кабінетом Міністрів стимулюватиме оперативне формування уряду. Проект закону «Про Кабінет Міністрів України» передбачає, що новосформований Кабінет Міністрів набуває повноважень з моменту призначення не менш як двох третин від загальної чисельності членів Кабінету Міністрів України. Значно краще було б цей момент пов'язати з моментом складення присяги членами уряду, оскільки складення присяги не лише підкреслює особливий державний статус цих посадових осіб, але й підвищує їх політичну відповідальність перед Українським народом.

Важливим конституційним елементом організації діяльності уряду є Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Саме цей концептуальний документ повинен спрямовувати всю діяльність уряду та визначати загалом перспективи розвитку держави. З часу прийняття Конституції України лише один уряд — під керівництвом Віктора Ющенка, виконав цю конституційну вимогу і працював зі схваленою парламентом Програмою¹⁶. Фактично схвалена Програма діяльності Кабінету Міністрів України — це не лише вияв підтримки (вотум довіри) з боку парламенту, але й визначення шляху, яким рухатиметься вся держава в період повноважень цього уряду. Тобто можна констатувати,

¹⁶ Див.: Постанову Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 6 квітня 2000 року N1618-III.

що українське урядування, як правило, здійснюється без програми, а отже, без стратегії. Тому не дивно, що більшість питань вирішувалися і досі вирішуються урядом в «пожежному порядку».

Чим можна пояснити нехтування цією конституційною вимогою та важливим інструментом державного управління? По-перше, майже всі уряди в Україні, через непарламентський спосіб їх формування, не мали підтримки парламентської більшості. По-друге, можна констатувати неспроможність попередніх урядів займатися стратегічним плануванням, хоча при формуванні кожного нового уряду протягом декількох місяців вищій та центральні органи виконавчої влади активно «працюють над програмою». Але по суті вихідний продукт мало нагадував програму, це були громіздкі тексти, в яких еклектично поєднувалися не завжди узгоджені пропозиції різних органів влади. Це була не програма уряду, а бюрократичний план, який не раз втрачав актуальність ще до його розгляду парламентом.

Тому підхід до розробки і схвалення програми уряду необхідно суттєво змінити. Це повинна бути програма саме Кабінету Міністрів, тобто політичний документ, у якому має бути відображене концептуальне викладення стратегії діяльності уряду, засобів та орієнтовних строків виконання поставлених завдань.

До речі, в пропозиціях Президента України від 13 лютого 2002 року до законопроекту «Про Кабінет Міністрів України» пропонується, щоб Програма діяльності Кабінету Міністрів спрямовувалась на реалізацію передвиборної програми Президента. На нашу думку, це є неприпустимим, оскільки глава держави та уряд можуть належати до протилежних політичних сил. Крім того, передвиборна програма Президента — це питання передвиборної тактики кандидата в Президенти, і тим більше є неможливим зв'язувати таким документом Кабінет Міністрів.

Необхідно обґрунтовано обмежити час на підготовку програми, щоб уряд якнайшвидше приступав до вирішення практичних проблем. І нарешті, повинні бути визначені правові наслідки неподання урядом Програми на розгляд Верховної Ради України та несхвалення парламентом поданої Програми. В законопроекті «Про Кабінет Міністрів України» передбачено, що у разі несхвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада може розглянути питання про недовіру Кабінету Міністрів. В принципі, можна було б навіть жорсткіше пов'язати рішення парламенту щодо схвалення Програми уряду з питанням про довіру чи недовіру, адже прямий зв'язок тут очевидний.

Надважливий характер для розуміння правового статусу Кабінету Міністрів має визначення становища уряду у відносинах з Президентом і Верховною Радою України. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Зокрема, «відповідальність» Кабінету Міністрів перед Президентом України носить політичний характер, тобто зводиться до можливостей Президента України достроково припинити повноваження як всього Кабінету Міністрів, так і його окремих членів. Ознакою підконтрольності уряду Президенту є також право глави держави скасовувати акти Кабінету Міністрів¹⁷.

Відносини Кабінету Міністрів та Верховної Ради визначаються низкою важливих повноважень парламенту, зокрема щодо надання згоди на призначення Прем'єр-міністра, схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів, бюджетних питань тощо. Поряд із контрольними повноваженнями Верховної Ради України щодо уряду стаття 87 Конституції України прямо закріплює відповідальність уряду перед парламентом. Зокрема, прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінету Міністрів України згідно з статтею 115 Конституції має наслідком його відставку.

Отже, незважаючи на загальну норму статті 113 Конституції України, можна зробити висновок, що стан «відповідальності», «підконтрольності» і «підзвітності» іншими нормами Конституції передбачено у взаємовідносинах Кабінету Міністрів як з Президентом України, так і з Верховною Радою України¹⁸.

При цьому набагато важливішою є проблема щодо звітування Кабінету Міністрів перед Верховною Радою. Значна кількість науковців та політиків вважає, що обов'язок уряду звітувати перед парламентом не відповідає межах підзвітності і підконтрольності, встановленим Конституцією України, саме тому відповідні положення були виключені із проекту Закону «Про Кабінет Міністрів України». На нашу думку, періодичне, наприклад, один раз на рік, звітування Кабінету Міністрів України про свою діяльність, в тому числі про реалізацію Програми уряду лише сприяло б об'єктивній оцінці роботи уряду. Крім того, це абсолютно відповідало б загальновизнаній світовій практиці здійснення парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади. І в цьому випадку було б цілком закономірно, що у разі незадовільної оцінки діяльності уряду доцільно ставити питання про відповідальність Кабі-

нету Міністрів України, як це відбулося весною 2001 року після звіту уряду Віктора Ющенка¹⁹.

Щодо строку повноважень уряду слід зазначити, що положення частини першої статті 115 Конституції України, щодо обов'язковості складення повноважень Кабінету Міністрів перед новообраним Президентом, не відповідають європейській практиці. У більшості країн, в тому числі з напівпрезидентською формою правління, строк повноважень уряду пов'язується з строком повноважень парламенту (або взагалі не визначається), оскільки саме парламентська більшість справляє вирішальний вплив на персональний склад уряду та його підтримку в законодавчому органі.

Інші випадки припинення повноважень Кабінету Міністрів та його окремих членів мають достроковий характер. Усі вони пов'язані з інститутом відставки, яка можлива як за власною ініціативою, так і за ініціативою глави держави чи парламенту. В усіх випадках про відставку заявляється Президенту України.

Припинення повноважень окремих членів Кабінету Міністрів можливе внаслідок звільнення їх з посад Президентом України за його власною ініціативою, хоч і тут не виключається будь-яке ініціювання з боку Прем'єр-міністра. До речі, проект закону «Про Кабінет Міністрів України» передбачає обов'язок мотивування Президентом України свого рішення про звільнення окремих членів уряду.

На практиці виникало питання щодо оскарження рішень Президента про припинення повноважень окремих членів уряду. На нашу думку, оскільки члени уряду є політичним діячами, а не державними службовцями, тому такий акт глави держави оскаржувати неможливо, адже він є результатом політичного волевиявлення глави держави і може прийматись на його вільний розсуд. Єдиним елементом такого акту Президента, який, очевидно, може бути оскаржений в судовому порядку є лише мотивувальна частина рішення. Можна припустити, що звільнений член уряду може не погоджуватись з оцінкою його діяльності, наприклад, у разі звільнення з формулювання «у зв'язку з незадовільною роботою».

Фактично висловлена думка, правда в більш загальній формі, підтверджена Конституційним Судом України, яким вирішено, що «положення про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, означає, що до юрисдикції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції належить, відповідно до їх пов-

¹⁷Пункт 16 частини першої статті 106 Конституції України від 28 червня 1996 року.

¹⁸Див.: В.Б.Авер'янов. Правовий статус Кабінету Міністрів України: конституційні засади / «Правова держава» (щорічник наукових праць), Вип. восьмий. — К., 1997. — С.31-32.

¹⁹Це не слід розуміти як виправдання тієї «аргументації», з якою це рішення було прийнято.

новажень, вирішення питань, що мають правовий характер, зокрема тих, які виникають у зв'язку з призначенням чи звільненням певних посадових осіб Президентом України або Верховною Радою України (частина друга статті 124). Вирішення Конституційним Судом України питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів Президента України та правових актів Верховної Ради України не виключає можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності (статті 115, 122 та інші Конституції України) посадових осіб»²⁰.

Проблемою може бути ситуація пов'язана з одночасним (хоча не обов'язково одномоментним) припиненням повноважень більше ніж однієї третини членів уряду. Конституція в даному випадку не передбачає ніяких правових наслідків, хоча фактично це веде до паралізації роботи уряду, оскільки він в такому випадку не може приймати рішень. Крім того, якщо уряд було сформовано на коаліційних засадах, необхідно було б забезпечити права всіх членів уряду, в тому числі і тих, які представляють меншість в цій коаліції. Така меншість, у випадку ігнорування її прав може прийняти рішення про вихід з уряду, і якщо їх кількість складатиме більше однієї третини від загального складу членів уряду, це повинно вести до припинення повноважень всього уряду. Але в результаті обговорення цієї проблеми у Верховній Раді при підготовці законопроекту «Про Кабінет Міністрів України» до другого читання, перемогла думка, що така норма не відповідатиме Конституції України і вона була вилучена з законопроекту.

Взагалі, визначаючи сучасне становище Кабінету Міністрів України в системі органів державної влади, та враховуючи існуючу політичну ситуацію: «слабкий» парламент при «сильному» президентові, можна відзначити, що конституційна модель організації виконавчої влади та статус уряду дещо деформовано. Фактично сьогодні Кабінет Міністрів є також «слабким» і залежним від президентської влади, і що ще гірше — від президентської бюрократії (апарату, що обслуговує президента).

²⁰Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 року N 8-рп/2002

Попри це, враховуючи головне завдання Кабінету Міністрів — вироблення і реалізація державної політики, його функції і повноваження повинні впливати з цього завдання. Найважливіші функції і повноваження уряду визначені у статті 116 Конституції України. В багатьох законах також містяться повноваження Кабінету Міністрів. І, в принципі, більшість повноважень органів виконавчої влади, принаймні вищого і центрального рівня повинні покладатися саме на Кабінет Міністрів. Адже, по-перше, уряд є відповідальним за виконання цих законів та за функціонування всієї системи органів виконавчої влади; по-друге, згадка в законах конкретних назв центральних та інших органів виконавчої влади призводить до ускладнень у правозастосуванні, оскільки реорганізація є постійним процесом у системі органів виконавчої влади. Якщо ж якесь питання є надто «дрібним» для його розгляду Кабінетом Міністрів, або однозначно «спеціалізованим», то уряд повинен мати можливість делегувати таке повноваження будь-якому іншому органу виконавчої влади, що і передбачено законопроектом «Про Кабінет Міністрів України».

Про актуальність проблеми делегування свідчить той факт, що вже сьогодні Кабінет Міністрів України, без належних правових підстав, розпочав практику делегування своїх повноважень. Наприклад, урядом делеговано Міністерству охорони здоров'я України повноваження на затвердження нормативно-правового акта, зокрема «переліку професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним щепленням»²¹.

Необхідно підкреслити, що Конституція України обмежує вплив актів Президента України на розширення змісту компетенції Кабінету Міністрів лише «функціями» уряду. Виключне право наділення Кабінету Міністрів іншими повноваженнями частина друга статті 120 Конституції України зберігає лише за законами. Це правило підтверджується і більш загальним конституційним приписом: «Органи державної влади... зобов'язані діяти лише... в межах повноважень..., що передбачені Конституцією та законами України»²². До того ж, науковці відзначають, що «з точки зору юридичної техніки регламентації компетенції будь-якого органу виконавчої влади фактична грань між фіксацією його функцій, з одного боку, та повноважень — з другого, дуже відносна, хоча у теоретичному аспекті є загальноновизнаною»²³.

²¹Постанова Кабінету Міністрів України «Про делегування Міністерству охорони здоров'я повноважень на затвердження нормативно-правового акта» від 23 квітня 2001 року №375.

²²Частина 2 статті 19 Конституції України від 28 червня 1996 року.

²³В.Б.Авер'янов. Правовий статус Кабінету Міністрів України: конституційні засади / «Правова держава» (щорічник наукових праць), Вип. восьмий. — К., 1997. — С.35-36.

Відповідно до частини першої статті 117 Конституції України Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Проект закону «Про Кабінет Міністрів України» передбачає, що акти уряду, які мають нормативний характер видаються у формі постанов, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань — у формі розпоряджень. Така норма існує і в Тимчасовому регламенті Кабінету Міністрів України²⁴. Але якщо оглянути сучасну практику прийняття постанов уряду після введення в дію даного регламенту, то є очевидним, що абсолютна більшість постанов не мають нормативного характеру.

Однозначно, акти Кабінету Міністрів нормативного характеру повинні прийматися виключно на засіданнях уряду, з обов'язковим завчасним ознайомленням всіх без виключення членів уряду з проектами цих рішень. Таке правило необхідне для того, щоб унеможливити прийняття постанов Кабінету Міністрів таким чином, що хтось із членів уряду може бути непоінформованим про це, оскільки всі члени уряду несуть відповідальність за ці рішення, а отже повинні мати право брати участь у їх прийнятті. В проекті закону «Про Кабінет Міністрів України», за наполяганням уряду, зберігається положення про можливість прийняття розпоряджень Кабінету Міністрів шляхом опитування його членів, а не на засіданні. Але і цю можливість пропонується обмежити випадками «термінової необхідності» та правилом про обов'язкове надсилання проекту розпорядження всім членам уряду. Законопроектом пропонується також надати повноваження голові уряду приймати власні акти з організаційних питань — розпорядження Прем'єр-міністра України, адже в окремих випадках він приймає рішення одноособово.

Окремо необхідно розглянути проблему делегування законодавчих нормотворчих повноважень урядові. У деяких європейських країнах (Велика Британія, Франція, Італія, Іспанія, Бельгія)²⁵ практикується делегування парламентом уряду права самостійно приймати нормативні акти, які мають силу законів. У деяких країнах така практика передбачається на випадок введення надзвичайного стану, але в багатьох країнах ця можливість допускається і в звичайний, мирний час, тому що це ефективно. Уряд, як невелика кількість поінформованих людей, може більш ефективно, швидко і якісно приймати рішення. Але меха-

²⁴Див.: пункт 1 Розділу VI Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України» від 5 червня 2000 року №915.

²⁵Див.: Зілдер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз / Пер. з фр. В.Ховчуна. — К.: Основи, 1996. — С.82-92.

нізм делегування використовується в тих країнах, де парламент довіряє уряду, і переконаний, що повноваження будуть використовуватися в інтересах суспільства.

На жаль, українська практика прийняття урядом протягом шести місяців у 1992 -1993 роках декретів, які мали силу законів, фактично отримала фіаско. По-перше, окремі декрети виявилися відверто лобістськими. По-друге, більшість декретів можна назвати волонтаристськими з точки зору юридичної техніки. Тому очевидно, український парламент не повернеться до делегування законодавчих повноважень.

«Ще одна суттєва особливість правового статусу Кабінету Міністрів полягає в тому, що будь-який його акт може бути скасований Президентом України на його вільний розсуд, тобто без обмеження мотивів такого скасування (п.16 частини першої ст.106 Конституції), включаючи, природно, і мотиви невідповідності, порушення чи суперечності законам або актам Президента України. Але при виданні Кабінетом Міністрів України акта, який, на думку Президента України, не відповідає Конституції України, він власне з цих мотивів не може скасувати даний акт. Адже питання про конституційність актів Кабінету Міністрів вирішується тільки Конституційним Судом України, в тому числі й за зверненням Президента України (ст.150 Конституції)»²⁶. Але з іншого боку Президент є гарантом додержання Конституції і може скасовувати акти уряду без будь-якого обґрунтування цих рішень.

Дискусійним питанням щодо актів Кабінету Міністрів України, на жаль, залишається проблема оскарження цих актів до суду загальної юрисдикції. Президент України у своїх зауваженнях до Закону «Про Кабінет Міністрів України» стверджує, що така норма в законі буде суперечити Конституції України, яка встановила особливі процедури скасування актів уряду — главою держави та Конституційним Судом. Але на наше переконання, така позиція є хибною. Адже вона, по-перше, ігнорує положення частини другої статті 55 та частини другої статті 124 Конституції України; а по-друге, невірно тлумачить положення пункту 16 частини першої статті 106 та статей 150 і 152 Конституції України.

Дана позиція фактично підтверджена Конституційним Судом України, яким, зокрема, встановлено, що «...повноваження Вищого арбітражного суду України стосовно розгляду справ, у яких однією із сторін є Кабінет Міністрів України, в тому числі справ у спорах про визнання недійсними його актів ... відповідає частині другій статті 124 Конституції України, за якою юрисдикція судів поширюється на всі правовідно-

²⁶В.Б.Авер'янов. Правовий статус Кабінету Міністрів України: конституційні засади / «Правова держава» (щорічник наукових праць), Вип. восьмий. — К., 1997. — С.36.

сини, що виникають у державі.... Конституційне повноваження Президента України щодо скасування актів Кабінету Міністрів України і повноваження Вищого арбітражного суду України щодо визнання таких актів недійсними ... є самостійними гарантіями забезпечення законності у діяльності Кабінету Міністрів України, які не виключають одна одну. До повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) актів Кабінету Міністрів України, а не про їх законність»²⁷.

Отже, конституційність положення проекту Закону «Про Кабінет Міністрів України» про можливість оскарження актів Кабінету Міністрів до суду загальної юрисдикції не повинна піддаватися ніяким сумнівам.

Зважаючи на неповноту конституційних положень щодо правового статусу Кабінету Міністрів України, багато питань потребують врегулювання в поточному законотворенні. Зокрема, як передбачено Концепцією адміністративної реформи в Україні, — з метою реформування Кабінету Міністрів для забезпечення його конституційного статусу як вищого органу в системі органів виконавчої влади, повноваження уряду мають дійсно поширюватися на всі ланки органів виконавчої влади, йому повинні бути надані права щодо скасування актів центральних і місцевих органів виконавчої влади, погодження кандидатур на призначення їх на посади керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністерств), призначення на посади та звільнення з посад заступників керівників центральних органів виконавчої влади, заслуховування звітів керівників органів виконавчої влади тощо.

Але на практиці процес «посилення» Кабінету Міністрів України відбувається дуже складно. Іноді навпаки, уряд втрачає важелі впливу на виконавчу вертикаль. Окремі органи виконавчої влади прямо підпорядковуються Президентові України, наприклад, Головне управління державної служби України, незважаючи на те, що відповідно до Закону України «Про державну службу» воно є «при Кабінеті Міністрів України»²⁸. Призначення вищих державних службовців сьогодні також здійснюється главою держави. Навіть повноваження Кабінету Міністрів України щодо скасування розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, яке надано уряду Законом «Про місцеві державні адмініс-

²⁷Абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 статті 14 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про підсудність спорів Вищому арбітражному суду України) від 1 жовтня 1998 року N 13-рп/98.

²⁸Див.: — частину третю статті 6 та статтю 7 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року.

трації» окремі фахівці вважають неконституційним. Але все це стосується не лише політики і права, а загальних засад функціонування держави. Адже якщо уряд залишиться без влади, а лише з відповідальністю, тоді вся система державного управління буде неефективною, що і спостерігається сьогодні.

Загалом можна зробити висновок, що реальне забезпечення конституційного статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади може відбутися лише з прийняттям Закону «Про Кабінет Міністрів України», в якому будуть послідовно втілені ідеї Концепції адміністративної реформи в Україні.

2. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Важливе значення для забезпечення ефективної роботи Кабінету Міністрів України має раціональна організація його діяльності, що включає в себе як визначення порядку виконання функцій та повноважень уряду, так і інформаційно-аналітичне, матеріальне та інше організаційне забезпечення.

В першу чергу необхідно розмежувати функції Кабінету Міністрів як колегіального органу та функції Кабінету Міністрів, що виконуються окремими членами уряду. Крім того, для підвищення ефективності діяльності Кабінету Міністрів та покращення якості урядових рішень функціонують робочі органи уряду і в першу чергу — урядові комітети.

Функції Кабінету Міністрів України як колегіального органу повинні виконуватися шляхом проведення його засідань. У засіданнях уряду повинні брати участь лише особи, що входять до його складу, тобто є членами Кабінету Міністрів України. На засідання за рішенням уряду чи Прем'єр-міністра можуть запрошуватись інші особи. Саме на засіданнях Кабінету Міністрів повинні прийматись акти Кабінету Міністрів, рішення щодо реалізації права законодавчої ініціативи; обговорюватись найважливіші питання життя держави та суспільства, а також діяльності самого Кабінету Міністрів; заслуховуватись звіти членів Кабінету Міністрів та керівників інших органів виконавчої влади. Звичайно Кабінет Міністрів України повинен бути максимально вивільнений від розгляду поточних адміністративних питань, шляхом делегування відповідних повноважень органам виконавчої влади нижчих рівнів, а також окремим членам Кабінету Міністрів.

До інших функцій Кабінету Міністрів України, що виконуються членами уряду також повинно належати: загальне керівництво з боку Прем'єр-міністра роботою апарату Кабінету Міністрів; спрямування та координація діяльності міністерств та інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади; ведення переговорів і підписання міжнародних договорів від імені Кабінету Міністрів тощо. Одним з найважливіших завдань для членів Кабінету Міністрів, які очолюють відповідні органи (міністерства) є здійснення керівництва цими органами.

В цьому сенсі найважливішою особливістю правового статусу Прем'єр-міністра України є те, що він керує роботою Кабінету Міністрів, тобто Прем'єр-міністр визначається керівником Кабінету Міністрів як колегіального органу. Він головує на засіданнях Кабінету Мініс-

трів, виступає від імені уряду у відносинах з іншими державними органами, а також з урядами інших держав, підписує акти Кабінету Міністрів, визначає і розподіляє обов'язки між членами уряду, координує їхню діяльність, виконує інші обов'язки щодо організації роботи уряду. В багатьох країнах голова уряду має вирішальний вплив на прийняття урядових рішень. Є країни, де рішення взагалі приймаються одноособово прем'єр-міністром. Наприклад, у Великій Британії на практиці відбувається так, що прем'єр-міністр тільки заслуховує міністрів, і тоді оголошує рішення, яке є рішенням «кабінету».

Враховуючи широке коло повноважень, які Прем'єр-міністр України здійснює одноосібно, проектом Закону «Про Кабінет Міністрів України» передбачено можливість видання ним власних актів — розпоряджень Прем'єр-міністра. Законодавче визначення правових форм реалізації повноважень окремих членів уряду є надзвичайно важливим, адже до сьогодні основною формою (якщо не єдиною взагалі) організаційного волевиявлення Прем'єр-міністра України і віце-прем'єр-міністрів України є доручення. Проте правова природа доручень є недостатньо з'ясованою, адже незрозуміло, яка їх юридична сила, які наслідки може чи повинно тягти невиконання доручення тощо. І хоча абсолютна більшість доручень є фактично спрямовуваними супутніми документами (наприклад, доручення Президента про розгляд звернення громадянина, доручення Прем'єр-міністра про підготовку законопроекту тощо), проте теоретично-обґрунтованих класифікацій доручень також не існує, і для державного службовця — виконавця доручень головним орієнтиром в їх ієрархії є орган, що видав доручення та терміновість його виконання. В даному випадку змістовний аспект доручення може відійти на другий план, і державний службовець визнає пріоритетним доручення Президента, хоча воно може стосуватися якогось другорядного питання, натомість проігнорувавши інше, можливо — більш важливе доручення, оскільки воно надійшло від «нижчого» суб'єкта.

До сьогодні в законах будь-яких повноважень щодо видання доручень не передбачено взагалі (крім, звичайно, Цивільного кодексу, але це абсолютно інша правова матерія), в підзаконних нормативних актах це явище все ж відображено. Наприклад, в Тимчасовому регламенті Кабінету Міністрів України згадані і доручення Прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів, і доручення Кабінету Міністрів («у формі витягу з протоколу засідання»). Загалом же проблематика доручень вимагає науково-обґрунтованого законодавчого вирішення.

Виходячи з класифікації форм управлінської діяльності²⁹, доручення можна віднести до так званих «організаційних заходів». Доручення можуть бути усними та письмовими, але лише між суб'єктами, відносно яких мають ознаку прямої підпорядкованості. До речі, у невідомому Президентом Законі «Про Кабінет Міністрів України» передбачено, що Прем'єр-міністр дає обов'язкові до виконання доручення віцепрем'єр-міністрам і міністрам України, керівникам інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій³⁰. Але не повинен давати Президент України доручення Кабінету Міністрів або його окремим членам, оскільки між ними немає відносин прямої підпорядкованості, і для глави держави основною формою впливу на уряд є передбачені Конституцією акти, тобто укази та розпорядження Президента³¹.

* * *

Однією з новачок адміністративної реформи в Україні, передбачених Концепцією адміністративної реформи та втіленою в життя згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 року³², стало утворення урядових комітетів. У більшості європейських країн такі робочі органи уряду існують досить давно. Урядові комітети утворюються для координації роботи членів уряду, узгодження та підготовки питань для розгляду на засіданні уряду, усунення розбіжностей між позиціями членів уряду щодо проектів урядових рішень, забезпечення послідовності в роботі уряду та належного рівня спілкування між членами уряду. Утворення урядових комітетів також має на меті зменшення навантаження на уряд шляхом делегування їм попереднього розгляду питань. І нарешті, утворення урядових комітетів дозволяє здійснювати більш якісну підготовку урядових рішень, оскільки внутрішня структуризація уряду за професійними критеріями значно підвищує ефективність роботи уряду, так само як це має місце в парламенті, адже основна робота здійснюється саме в парламентських комітетах.

Урядові комітети можуть бути постійними та тимчасовими, зокрема, для вирішення конкретної проблеми. Кількість постійних урядових

²⁹Див.: Адміністративне право України (підручник) / За ред. Ю.П.Битяка. — Харків: Право, 2000. — С.122-126.

³⁰Див.: пункт 2 статті 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (в редакції від 17 січня 2002 року).

³¹Див.: частину третю статті 113, частину третю статті 106 Конституції України від 28 червня 1996 року.

³²Постанова Кабінету Міністрів України «Про урядові комітети» від 17 лютого 2000 року №339.

комітетів в різних країнах є неоднаковою, наприклад, у Фінляндії їх чотири, у Нідерландах — вісім, у Польщі до жовтня 2001 теж було чотири, а сьогодні лише один. За загальним правилом, до складу урядових комітетів входять лише члени уряду або їх політичні заступники (чи представники), а інші посадові особи можуть запрошуватися для розгляду конкретних питань. У випадку неможливості прийняття узгодженого рішення урядовим комітетом питання вирішується на засіданні уряду. Як правило, запровадження урядових комітетів веде до відмови від попереднього погодження проектів рішень членами уряду шляхом їх візування. В деяких країнах урядові комітети наділені повноваженнями щодо остаточного схвалення рішень з окремих питань.

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 року було утворено чотири урядових комітети: економічного розвитку, соціального та гуманітарного розвитку, з реформування паливно-енергетичного комплексу, з реформування аграрного сектору та з питань екології. Було передбачено, що до складу урядових комітетів входять члени Кабінету Міністрів, а очолили урядові комітети віцепрем'єр-міністри.

З того часу відбулася певна «еволюція» урядових комітетів. Зокрема, в листопаді 2000 року були внесені зміни до переліку урядових комітетів та їх складу³³. Замість чотирьох було утворено п'ять урядових комітетів: з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності; з питань промислової політики, паливно-енергетичного комплексу, екології та надзвичайних ситуацій; економічного розвитку та з питань європейської інтеграції; соціального, науково-технічного та гуманітарного розвитку; з реформування аграрного сектору. Перший урядовий комітет очолив Прем'єр-міністр України та було встановлено, що до складу урядових комітетів входять не лише члени Кабінету Міністрів, але й керівники інших центральних органів виконавчої влади та їх заступники. У роботі урядових комітетів можуть брати участь з правом вирішального голосу члени Кабінету Міністрів, які не входять до складу цих урядових комітетів.

Персональний склад урядових комітетів затверджується Кабінетом Міністрів України. Організаційною формою роботи урядових комітетів є засідання, а рішення приймаються шляхом консенсусу (відповідно до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України — «за загальною згодою членів урядового комітету, присутніх на засіданні»), і

³³Див.: Постанову Кабінету Міністрів України «Про утворення Урядового комітету з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності та внесення змін і доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 р. N 339» від 20 листопада 2000 року N1723.

оформляються протоколом, який підписує голова урядового комітету. Відповідно до зазначеного Тимчасового регламенту проекти актів законодавства та інших документів, крім тих, що потребують невідкладного розгляду, подаються на розгляд Кабінету Міністрів лише за умови їх попереднього схвалення відповідним урядовим комітетом.

Ще одним позитивним наслідком утворення урядових комітетів має бути підвищення рівня колегіальності в роботі уряду шляхом запобігання надмірному впливу окремих міністрів на розроблення та здійснення урядової політики і надання рівних можливостей всім міністрам разом формувати та проводити цю політику.

Сьогодні ж, маючи практичний досвід функціонування урядових комітетів, можна робити вже деякі висновки. Більшість експертів відмічають, що їх створення сприяло підвищенню якості урядових рішень та ефективності роботи уряду в цілому. Але подальше розширення персонального складу урядових комітетів за рахунок нечленів уряду приводить до збільшення впливу державних службовців на прийняття рішень Кабінету Міністрів України. Обґрунтовується така «бюрократизація» урядових комітетів необхідністю фахового обговорення питань на урядових комітетах, хоча на нашу думку, для цього повинні використовуватися інші інструменти міжміністерської координації, в тому числі міжміністерські комітети як робочі органи у складі вищих державних службовців міністерств тощо.

Сьогодні деякі засідання урядових комітетів за кількістю присутніх (по декілька десятків осіб) нагадують колишні засідання Кабінету Міністрів, що не сприяє конструктивності в їх діяльності, адже навіть фізичної можливості вислухати всіх немає. Крім того, необхідно зменшити перелік питань, які виносяться на засідання урядових комітетів, тобто це мають бути переважно проблемні політичні справи. Проте вирішення цієї проблеми також пов'язано загалом із «розвантаженням» уряду від другорядних повноважень (про присвоєння рангів, нагородження грамотами тощо). Не можна абсолютизувати узгоджувальну функцію урядових комітетів, адже з окремих питань члени комітету іноді можуть не дійти консенсусу, і в такому випадку необхідно щоб справа вирішувалася на засіданні уряду. Але в першу чергу необхідно виконати вимогу Конституції України про виключно законодавче регулювання організації та порядку діяльності органів виконавчої влади, а отже в Законі «Про Кабінет Міністрів України» визначити завдання, функції та повноваження урядових комітетів, порядок їх утворення та формування персонального складу, питання організації діяльності.

У подальшому доцільно розглянути можливість законодавчого надання урядовим комітетам повноваження остаточного схвалення рішень з обмеженого законами кола питань. Нарешті, необхідно скасувати систему візування проектів рішень, яким сьогодні перевантажені міністерства, оскільки така «заочна» співпраця не сприяє прийняттю оптимальних рішень, їх якісному обговоренню. До того ж, візування дозволяє приймати лобістські рішення шляхом «обходу» візування проекту рішення в конкретного міністра, якщо його позиція, наприклад, є завідомо негативною. Існує інша цікава пропозиція щодо вдосконалення порядку підготовки рішень уряду, суть якої полягає в тому, що всі проекти рішень надсилаються всім центральним органам виконавчої влади, таким чином будь-який орган має можливість на власний розсуд висловити свою думку щодо будь-якого проекту.

І нарешті, для підвищення ефективності роботи урядових комітетів доцільно за кожним урядовим комітетом закріпити спеціальний підрозділ (окремий апарат) Секретаріату Кабінету Міністрів, який повинен здійснювати організаційне та інформаційно-аналітичне обслуговування діяльності даного урядового комітету. Сьогодні обслуговування всіх урядових комітетів здійснює єдиний підрозділ Секретаріату, і на нашу думку, цей підхід не сприяє ефективній роботі урядових комітетів, професійності та наступництву в їх діяльності. Крім того, апарати урядових комітетів повинні знаходитися в оперативному підпорядкуванні голів відповідних урядових комітетів. До речі, про доцільність виокремлення в Секретаріаті уряду підрозділів з обслуговування урядових комітетів може свідчити ефективність аналогічної організації апарату Верховної Ради України, де кожний комітет має власний секретаріат.

* * *

Необхідно здійснити ряд інших заходів щодо поліпшення організації роботи Кабінету Міністрів. Першорядне значення має реалізація умови, за якої робота апарату не повинна підміняти діяльність міністрів, Прем'єр-міністр повинен працювати безпосередньо з міністрами, а не через апарат. Це означає, що основна робота з підготовки проектів законів та актів уряду має виконуватися міністерствами з власної ініціативи, а також згідно з рішенням уряду або урядових комітетів³⁴.

³⁴Див.: Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998. — С.14.

Зміни в організації роботи уряду, підвищення ролі міністрів у виробленні та проведенні урядової політики зумовлюють необхідність зміни змісту діяльності його апарату. Треба звільнити апарат від функцій спрямування і контролю діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та перевірки якості їх рішень. Це — неодмінна умова усунення існуючого стану, за яким апарат Кабінету Міністрів є певною мірою «урядом в уряді». Завданням апарату повинно бути організаційне, інформаційно-аналітичне, правове та матеріально-технічне обслуговування Кабінету Міністрів, Прем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністрів та урядових комітетів. Секретаріат не повинен давати доручень міністрам і його робота не повинна замінювати політичної діяльності міністрів. Концепцією адміністративної реформи апарат пропонувався назвати Секретаріатом, що на сьогодні втілено Указом Президента України³⁵. Але, крім зміни назви, інших принципових змін майже не сталося.

Отже, Секретаріат повинен допомагати Прем'єр-міністру та віцепрем'єр-міністрам в організації роботи уряду та обслуговувати їх діяльність, інформувати всі відповідні міністерства про документи, які подаються до уряду, забезпечувати документування рішень Кабінету Міністрів та урядових комітетів, надсилати ці рішення до міністрів, надавати уряду інформацію про їх виконання, здійснювати моніторинг рішень уряду, організаційно обслуговувати засідання урядових комітетів та забезпечувати зв'язок з апаратами Верховної Ради і Президента України.

Очоловати Секретаріат для збереження «інституційної пам'яті» та наступництва роботи Кабінету Міністрів як колегіального органу повинен державний службовець. Назвали цю посадову особу, як і передбачалось Концепцією адміністративної реформи в Україні, — Державний секретар Кабінету Міністрів України, хоча в першій редакції зазначеного вище Указу Президента України вона називалась «Урядовий Секретар». За менш ніж два роки існування цієї посади змінився і порядок призначення керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України. Якщо відповідно до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року цю посадову особу призначав Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, то згідно з Указом Президента від 29 травня 2001 року таке повноваження вже належить главі держави³⁶. Оскільки порядок призначення є надзвичайно вагомим важелем впливу

³⁵Див. статтю 2 Указу Президента України «Про склад Кабінету Міністрів України» від 15 грудня 1999 року №1574.

³⁶Указ Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року №345.

на виконавську дисципліну, тому в початковій редакції проекту Закону «Про Кабінет Міністрів України» таке повноваження пропонувалося закріпити саме за урядом. Але ключовим є питання не суб'єкта призначення, а порядку відбору кандидатури на цю посаду (обов'язково конкурсного) та професіоналізму цієї особи і її політичної лояльності до уряду.

Детальний порядок призначення та звільнення Державного секретаря уряду має визначатись законодавством про державну службу. Важливо, щоб керівник секретаріату уряду не міг бути звільнений з посади з мотивів формування нового складу Кабінету Міністрів чи обрання нового Президента України, а саме останнє правило поки що зберігає чинність відповідно до Указу Президента України від 29 травня 2001 року. Про необґрунтованість цієї позиції свідчить те, що строк повноважень Кабінету Міністрів України також пов'язано зі строком повноважень глави держави, отже періодично складатиметься ситуація, коли припинятимуться повноваження Президента України, а отже, і Кабінету Міністрів, і керівництва Секретаріату уряду, що ставить під сумнів спроможність дотримання одного з основних завдань інституту державного секретаря — збереження наступництва та «інституційної» пам'яті.

В структурі Секретаріату повинні бути виділені три окремі складові. По-перше, це патронатні служби Прем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністрів, а у разі запровадження посади «міністра без портфеля» також патронатні служби і цих членів Кабінету Міністрів. Патронатні служби лише формально входять до складу Секретаріату Кабінету Міністрів, оскільки вони формуються самостійно відповідними членами Уряду і лише їм підпорядковуються. До речі, в законодавстві необхідно передбачити, що патронатні служби можуть формуватися як з «політично-призначених» осіб (тобто прийнятих на роботу не відповідно до Закону «Про державну службу», а без конкурсу, на засадах особистої відданості тощо) так і з державних службовців, рекомендованих Державним секретарем Кабінету Міністрів.

Другим складовим блоком структури Секретаріату Кабінету Міністрів повинні бути апарати урядових комітетів. Ці підрозділи повинні складатися з кадрових державних службовців, за добір яких несе відповідальність керівник Секретаріату уряду, але при цьому вони повинні перебувати в оперативному підпорядкуванні голів відповідних урядових комітетів.

І третя частина Секретаріату Кабінету Міністрів — це загальнофункціональні підрозділи, зокрема управління юридичної експертизи проектів законодавства та редагування, управління зв'язків з апаратом Президента та Верховної Ради, загальний відділ, відділ організаційного забезпечення засідань Кабінету Міністрів, відділ моніторингу виконання рішень та організаційно-контрольної роботи, відділ кадрів, бухгалтерія, господарське управління тощо. Ці підрозділи Секретаріату повинні знаходитися під керівництвом Державного Секретаря та його заступників (див. Схему №1).

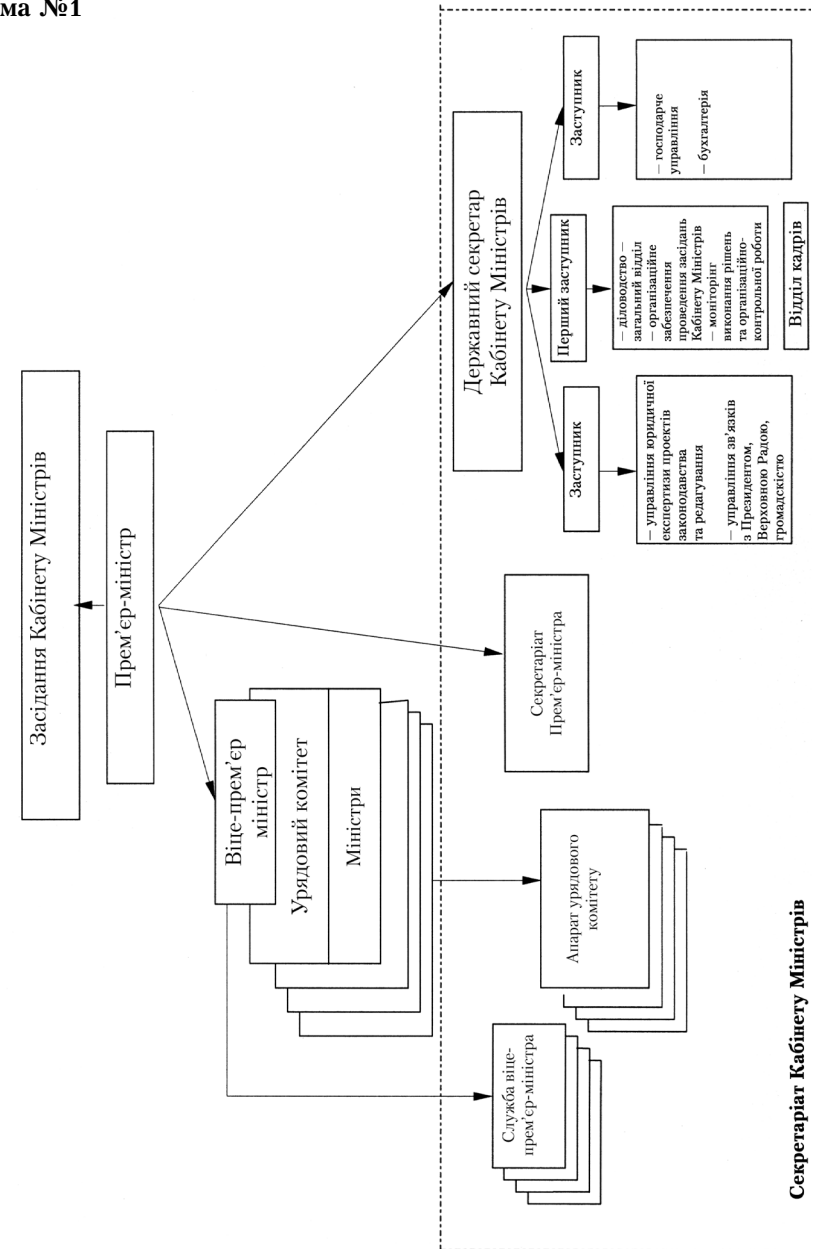
Структурні підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів не повинні дублювати функції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. І хоча Указ Президента України від 15 грудня 1999 року³⁷ встановив заборону побудови структури Секретаріату за галузевим принципом, що було покликано розв'язати проблему дублювання апаратом уряду діяльності центральних органів виконавчої влади, але затверджена після цього урядом структура Секретаріату не зазнала кардинальних змін.

Загалом, незважаючи на те, що зміни процедури діяльності Кабінету Міністрів, порівняно із політичними змінами реального статусу уряду та його персональним складом, мають другорядне значення у підвищенні загальної ефективності діяльності Кабінету Міністрів, проте реалізація і цього аспекту адміністративної реформи дозволить досягти відчутних успіхів у цьому.

³⁷ Частина третя статті 2 Указу Президента України «Про склад Кабінету Міністрів України» від 15 грудня 1999 року №1574.

Схема №1

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ ТА СЕКРЕТАРІАТ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ



Секретаріат Кабінету Міністрів

3. СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ

Поряд з реформуванням Кабінету Міністрів України не менш актуальною та складною є проблема реформування і відповідного законодавчого врегулювання організації та діяльності інших органів виконавчої влади. І якщо з визначенням загального статусу уряду та місцевих органів виконавчої влади немає особливих проблем принаймні на теоретичному рівні, то впорядкування системи органів виконавчої влади на центральному рівні є одним з найскладніших питань в науковому забезпеченні адміністративної реформи.

Система, а точніше було б казати — сукупність центральних органів виконавчої влади на момент прийняття Конституції України була громіздкою та нераціональною. Функції та повноваження багатьох органів дублювалися. Але найгірше, що ця система була неефективною, оскільки центральні органи виконавчої влади були неспроможні ні розробляти і впроваджувати політику, ні надавати якісні адміністративні (управлінські) послуги.

Фактично кількість центральних органів виконавчої влади в Україні досягала майже сотні³⁸. Назви цих органів були різноманітними: міністерство, державний комітет, комітет, державна служба, служба, державна адміністрація, державна комісія, національна комісія, комісія, державне агентство, національне агентство, агентство, головне управління, управління, державний департамент, державна палата, палата, державний фонд, державний центр тощо³⁹. При цьому відмінностей в статусі між ними фактично не було. Загалом можна констатувати, що процес утворення центральних органів виконавчої влади здійснювався безсистемно, а деякі органи напевно створювалися з метою забезпечити престижну посаду конкретній особі, адже інакше пояснити доцільність їх утворення неможливо.

Побудова нової системи виконавчої влади відповідно до Конституції України та потреб сучасної України вимагає чітких і зрозумілих принципів та критеріїв. Окремі проблеми, які виникають у цьому про-

³⁸Навіть якщо підрахувати кількість органів виходячи з Указу Президента України від 15 грудня 1999 року №1573 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади», перед 15 груднем 1999 року їх було більше 90.

³⁹Навіть після змін відповідно до вищезазначеного Указу залишається багато оригінальних назв. Але проблема назви органу це не просто питання термінології — це питання статусу, головного призначення, підпорядкованості, організації керівництва тощо.

цесі, потребують додаткового теоретичного опрацювання. І першим за своїм значенням є внесення ясності у тлумачення самого поняття «центральні органи виконавчої влади», яке цілком відповідало б Конституції України.

Як відомо, Конституція прямо встановлює декілька рівнів органів виконавчої влади: Кабінет Міністрів України — вищий орган виконавчої влади; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації — місцеві органи виконавчої влади. При цьому, певна визначеність існує тільки на рівні вищого та місцевих органів виконавчої влади, адже названі їх конкретні представники. Питання «центральных» органів виконавчої влади залишається відкритим, адже в Конституції прямо зазначений тільки один вид цих органів — міністерства.

Тому, на нашу думку, при визначенні поняття «центрального органу виконавчої влади» можна виходити з двох позицій. Перша — органи виконавчої влади називаються «центральними» тому, що вони мають загальнодержавну компетенцію. Тобто ці органи у своїй діяльності представляють інтереси всієї держави, а не окремих її регіонів. Ці органи знаходяться в «центрі» і їх компетенція поширюється на всю територію країни. Така ж характеристика властива і Кабінету Міністрів, і в цьому сенсі різниця між урядом і центральними органами виконавчої влади полягає лише у тому, що перший — це орган загальної компетенції, а другі — мають спеціальну компетенцію, тобто в окремих секторах державного управління. Таким чином, для віднесення органу до ланки центральних може використовуватися такий критерій як вплив органу на найважливіші сфери державного життя та функціонування суспільства.

Але для визначення поняття «центрального органу виконавчої влади» як правової категорії, в першу чергу необхідно виходити з норм Конституції України, які стосуються безпосередньо центральних органів виконавчої влади. Зокрема, відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, в межах коштів передбачених на утримання органів виконавчої влади. А відповідно до пункту 10 згаданої статті Президент призначає за поданням Прем'єр-міністра міністрів та керівників інших центральних органів та припиняє їхні повноваження на цих посадах.

При цьому важливо визнати, що окремі органи, які знаходяться в «центрі» і мають загальнодержавну компетенцію, не називаються

в Конституції «центральною владою». Оскільки вони безпосередньо зазначені в Конституції, вони не можуть бути утворені чи ліквідовані Президентом. Крім того, вони мають особливі процедури призначення та звільнення керівників. Зокрема, Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України та Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України за згодою Верховної Ради України⁴⁰.

Отже, виходячи з Конституції, на нашу думку, можна виділити три підрівні органів виконавчої влади, які знаходяться в «центрі»: 1) міністерства; 2) інші центральні органи виконавчої влади — пропонуємо поки що обмежитися таким їх видом, як державні комітети; 3) органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет; Фонд державного майна та Державний комітет телебачення і радіомовлення).

Але й цей перелік підрівнів на «центральному» рівні не є вичерпним. Конституція України залишає за законодавцем право передбачити можливість утворення інших видів органів виконавчої влади, оскільки виключно законом визначається організація і діяльність органів виконавчої влади⁴¹. Зокрема, для вирішення певних питань державного управління доцільно надати можливість урядові самостійно утворювати органи, якщо наприклад певне питання не вимагає «втручання» глави держави та відповідальності перед ним. Саме тому Концепцією адміністративної реформи пропонувалось надати Кабінету Міністрів України повноваження утворювати так звані «урядові органи».

«Зважаючи на можливе зауваження з приводу того, що Конституція України прямо не передбачає виділення такого виду органів виконавчої влади, слід ще раз нагадати, що в тексті Конституції України не передбачено вичерпну класифікацію цих органів. Конституція чітко визначає: а) лише основні структурні рівні системи органів виконавчої влади; б) на кожному такому рівні (окрім вищого) — лише основні види органів (зокрема, на рівні центральних органів — міністерства; на рівні місцевих органів — місцеві державні адміністрації).

Разом з тим цілком достатньою конституційно-правовою підставою правомірності існування урядових органів є положення пункту 9 статті 116 Конституції України, за якими Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу «міністерств, інших органів виконавчої влади». Ця конституційна формула, не виключає, що серед підвідомчих

Кабінету Міністрів органів може існувати такий їх вид, який не співпадає ані з «іншими центральними», ані з «місцевими» органами⁴².

Тобто на «центральному» рівні можуть бути різні органи. Власне «центральною владою»: міністерства — для політичного вирішення питань державного управління та формування державної політики, і державні комітети — для виконання функцій державного управління міжгалузевого (міжсекторного) характеру. «Органи виконавчої влади зі спеціальним статусом» — якщо питання вимагає особливого суспільного контролю, або орган вимагає особливої незалежності від інших органів влади. Такий орган доцільно виокремити, і з політичної точки зору найкраще, коли такий орган буде створеним та залежним, спільно і від Верховної Ради, і від Президента. І четвертий підвид — урядові органи — доцільно утворювати для вирішення питань, які мають суто адміністративний характер: контроль, надання адміністративних (управлінських) послуг тощо.

Фактично така система (див. Схему №2) дає весь необхідний набір інструментів для вирішення питань, які ставить суспільний розвиток. На жаль, домінуючі підходи в окремих органах державної влади полягають не у пошуку оптимальної моделі і будівництва на її основі системи органів виконавчої влади, а в спробах теоретично обґрунтувати існуючу систему, не змінюючи її.

Отже, для законодавчого визначення поняття «центрального органу виконавчої влади» в першу чергу необхідно виходити із ознак вказаних у Конституції України. Але при існуючій сьогодні практиці вирішення кадрових та установчих питань щодо органів виконавчої влади, через невизначеність цих питань законами, під такі ознаки підпадають майже всі органи виконавчої влади. Тому в законодавстві мають бути встановлені чіткі конкретизуючі критерії: завдання, функції та повноваження органу, за допомогою яких визначатиметься необхідність надання органу статусу «центрального».

Як вже зазначалось, до групи центральних органів виконавчої влади, крім міністерств, враховуючи формальні установчі та компетенційні ознаки, сьогодні, очевидно, слід віднести також державні комітети. Об'єднуючою ознакою цієї групи органів є те, що стосовно них ключові установчі та кадрові питання вирішуються за поданням Прем'єр-міністра України Президентом України⁴³. Якісна різниця між ними випливає з неоднакового статусу і функціонального призначення.

⁴⁰Пункт 24 частини першої статті 85, пункт 14 частини першої статті 106 Конституції України від 28 червня 1996 року.

⁴¹Пункт 12 частини першої статті 92 Конституції України від 28 червня 1996 року.

⁴²В.Б.Авер'янов, І.Б.Коліушко. Визначальний напрям реформування апарату державного управління // Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування (наукове видання). — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — С.17-18.

⁴³Див.: пункти 10, 15 частини першої статті 106 Конституції України від 28 червня 1996 року.

* * *

Найбільш проблемним видається правове визначення «органів виконавчої влади зі спеціальним статусом». Їх підвідомчість уряду обмежується в залежності від змісту спеціального статусу конкретного органу, який встановлюється для кожного органу окремим законом України. Крім трьох вище згаданих «конституційних» органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, на нашу думку, можуть бути утворені і інші, або за вже існуючими органами виконавчої влади визнано «спеціальний» статус шляхом прийняття відповідних статутних законів.

На протипагу центральним органам виконавчої влади ключові, установчі та кадрові питання стосовно органів виконавчої влади із спеціальним статусом повинні вирішуватись в індивідуально визначеному порядку, закріпленому Конституцією та відповідними законами України. Зокрема, на органи виконавчої влади із спеціальним статусом не можуть бути поширені правила пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України щодо вирішення Президентом України питань їх утворення, реорганізації чи ліквідації.

Проте на сьогодні більшість науковців та фахівців у органах влади вважають, що ця категорія органів виконавчої влади теж є «центральними», але з особливим статусом. На їхню думку, ключовим критерієм віднесення таких органів як Антимонопольний комітет та інші має бути не «буква» Конституції, а те, що компетенція цих органів поширюється на всю територію держави. Саме тому ці органи пропонується називати так, як зазначалося і в Концепції адміністративної реформи в Україні, «центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом». На нашу думку, з цим врешті можна було б погодитися, але є щонайменше два застереження.

По-перше, за такого підходу і урядові органи треба було б відносити до «центральних», адже їх повноваження поширюються на всю територію держави, а багато з них мають територіальні органи. Але тоді постає проблема, як забезпечити порядок утворення урядових органів та призначення їх керівників Кабінетом Міністрів, адже це було головною ідеєю запровадження такого виду органів виконавчої влади.

По-друге, як уникнути негативних наслідків колізій між нормами Конституції України в частині вирішення кадрових та установчих питань щодо звичайних центральних органів виконавчої влади та «центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом». А такі наслідки вже мають місце. Як відомо, Указом Президента України від

15 грудня 1999 року⁴⁴ виділено окремий вид ЦОВВ — «центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом». При цьому, якщо Антимонопольний комітет та Фонд державного майна віднесені до цього виду органів, то Державний комітет телебачення і радіомовлення України, який відповідно до Конституції України має таку саму процедуру призначення і звільнення керівників, віднесений до іншого виду центральних органів виконавчої влади — «державні комітети та прирівняні до них». Більше того, цей орган, який не може бути ліквідований чи реорганізований без внесення змін до Конституції України, Указом Президента України⁴⁵ ліквідовано і на його базі утворено Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України.

Деякі фахівці з конституційного та адміністративного права вважають, що до «центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом» можуть бути віднесені лише Антимонопольний комітет, Фонд державного майна та Державний комітет з телебачення та радіомовлення. Ця точка зору впливає з твердження, що Конституція забороняє Президенту та Верховній Раді шляхом прийняття нових законів отримувати додаткові повноваження, які Конституцією не передбачені. На нашу думку, таке догматичне розуміння Конституції, є невинуватим, адже механізм вирішення суспільних проблем має бути гнучким. І якщо на певному етапі розвитку держави буде узгоджена політична воля парламенту та глави держави щодо вирішення певної проблеми, в тому числі через створення законом певного органу, то це абсолютно відповідає і логіці життя, і Конституції. Наприклад, в історії зі створенням НБР, коли Президент України своїм указом⁴⁶ передбачив не лише сам факт утворення даного органу, але й визначив організацію його діяльності, то саме останнє було визнано Конституційним Судом України неконституційним⁴⁷. Тобто глава держави може виступити з ініціативою щодо утворення органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, але повноваження та порядок діяльності такого органу повинні визначатися виключно законом. В такому разі, у випадку утворення нових органів виконавчої влади зі спеціальним статусом через спільне волевиявлення Верховної Ради та Президента (прийняття і

⁴⁴Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року №1572.

⁴⁵Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року №1573.

⁴⁶Указ Президента «Про Національне бюро розслідувань України» від 24 квітня 1997 року №371.

⁴⁷Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24 квітня 1997 року № 371 «Про Національне бюро розслідувань України» (справа щодо утворення Національного бюро розслідувань України) від 6 липня 1998 року №10-рп/98.

підписання закону), мова йде не про перерозподіл влади, а про розвиток держави та вдосконалення системи державного управління.

На нашу думку, сьогодні видається за доцільне і можливе надати «спеціальний» статус також: Службі безпеки України, Головному управлінню державної служби, Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку. Але звичайно з наданням «спеціального» статусу необхідно бути обережним, таких органів не може бути багато (так як сьогодні аж чотирнадцять). Тим більше, неприпустимі такі нонсени як надання «спеціального» статусу міністерствам, що всупереч методології Концепції адміністративної реформи в Україні, Указом Президента України⁴⁸ було зроблено відносно Міністерства економіки, яке було визначено «центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом».

* * *

Підсумовуючи останні зміни у системі органів виконавчої влади, насамперед на центральному рівні, можна зробити наступні висновки. Укази Президента України від 15 грудня 1999 року мали своїм позитивним наслідком не стільки скорочення кількості центральних органів виконавчої влади, скільки певне впорядкування їх статусів. Самі фактичні дані змін кількості органів виконавчої влади за останні два роки є не лише цікавими, але й повчальними. Так згідно Указу Президента України від 15 грудня 1999 року⁴⁹, з 91 органу виконавчої влади залишилося 46: 15 міністерств, 20 державних комітетів і «прирівняних до них», 11 «центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом». Станом на 14 червня 2002 року вже маємо: 16 міністерств, 25 державних комітетів і «прирівняних до них», 15 «центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (щоправда, Мінекономіки одночасно є і міністерством, і «центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом»)). При цьому необхідно зважати на латентний фактор збереження загальної кількості органів саме за рахунок утворення «урядових органів державного управління», яких на сьогодні близько 30. До того ж сьогодні фактично існують ще й «квазі-урядові органи», але з іншою назвою — «департаменти (служби) у складі центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом». Таким чином станом на 1 січня 2002 року в Україні на центральному рівні є більше 85 органів. І найгіршим в цій статистиці є необґрунтовано вели-

⁴⁸Указ Президента України «Про Міністерство економіки України» від 23 жовтня 2000 року №1159.

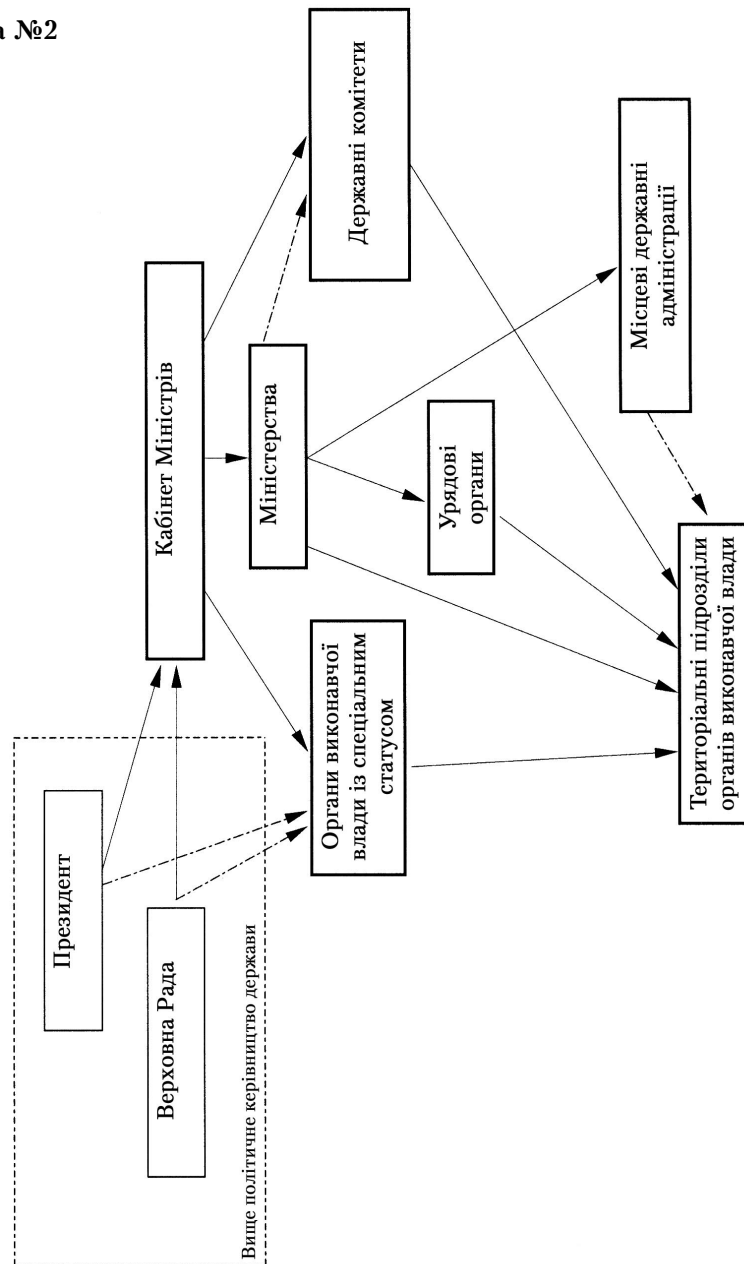
⁴⁹Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року №1573.

ка кількість «державних комітетів і прирівняних до них» та «центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом».

Загалом можна зробити висновок, що до побудови чіткої та раціональної системи центральних органів виконавчої влади Україні потрібно пройти ще великий шлях. Обов'язковим етапом на цьому шляху має стати проведення функціонального обстеження всіх органів виконавчої влади, які сьогодні мають статус «центральних» або «урядових органів державного управління». Лише на цій основі та при умові неухильного дотримання критеріїв віднесення органу до певного виду можна вирішити питання про доцільність існування чи ліквідації певного органу та його статусу.

Схема №2

СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ



4. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Відповідно до Конституції України статус центральних органів виконавчої влади мають в першу чергу міністерства. Вживана в тексті Основного Закону конструкція «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» також дозволяє зробити висновок, що можуть і мають бути також інші центральні органи виконавчої влади, відмінні від міністерств, і очевидно не лише за назвою.

Перша відмінність є принциповою, адже лише керівники міністерств, тобто міністри є членами Кабінету Міністрів України. Таким чином міністерства як органи, які є «продовженням» уряду, в першу чергу повинні займатися розробкою політики, що і є пріоритетним завданням будь-якого уряду. Щодо назви «інших центральних органів виконавчої влади», то справедливо пропонувалось і в Концепції адміністративної реформи в Україні на необхідності обмежитися одним варіантом — «державний комітет». Це дозволяє уникати плутанини в статусі та чітко вирішувати питання про підпорядкованість органу, його завдання, функції та організацію діяльності.

Загальними ознаками для всіх центральних органів виконавчої влади є те, що відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом за поданням Прем'єр-міністра, в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. А відповідно до пункту 10 цієї статті Президент України призначає за поданням Прем'єр-міністра України міністрів та керівників інших центральних органів та припиняє їхні повноваження на цих посадах.

Проте при існуючій сьогодні практиці вирішення кадрових та установчих питань щодо органів виконавчої влади, під такі ознаки підпадають майже всі органи виконавчої влади. Тому в законодавстві мають бути встановлені чіткі конкретизуючі критерії, за допомогою яких визначатиметься необхідність надання органу статусу «центрального».

Відповідно до Конституції України виключно законами України визначаються повноваження, організація і порядок діяльності органів виконавчої влади⁵⁰. Тому на заміну чинним сьогодні Положенням про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, затверджен-

⁵⁰Пункт 12 частини першої статті 92, частина друга статті 120 Конституції України від 28 червня 1996 року.

ним указами Президента України⁵¹ має бути прийнятий загальний закон «Про центральні органи виконавчої влади». На нашу думку, не доцільно приймати окремі закони про кожний конкретний центральний орган виконавчої влади, оскільки уряду повинна бути надана можливість самостійно визначати систему центральних органів виконавчої влади та перерозподіляти функції і повноваження в межах цієї системи. В загальному законі «Про центральні органи виконавчої влади» мають визначатися види центральних органів виконавчої влади, їх завдання, організація діяльності та повноваження. А при формуванні нового складу Кабінету Міністрів, уряд в одному акті зможе вирішувати і питання про конкретну систему центральних органів виконавчої влади, і про розподіл функцій та повноважень між цими органами. Таким чином і вимога Конституції буде дотримана, і разом з тим в уряді залишається можливість для самостійного вирішення питання організації та порядку виконання функцій виконавчої влади.

Отже, до групи центральних органів виконавчої влади, крім міністерств, враховуючи формальні установчі та компетенційні ознаки, сьогодні необхідно віднести також державні комітети. Якісна різниця між ними випливає з неоднакового статусу і функціонального призначення.

Провідне місце міністерств обумовлюється тим, що лише керівники міністерств входять до складу Кабінету Міністрів України і безпосередньо беруть участь у визначенні державної політики, тобто головним завданням міністерств є формування державної політики у відповідних секторах державного управління. До речі, щодо нового для українського права терміну «сектор державного управління», навколо якого точилося чимало дискусій, то на думку авторів Концепції адміністративної реформи в Україні він своїм змістом має коло питань закріплених за міністерством, а точніше — за певним членом уряду, і це коло питань є частиною відносно сфери державної політики загалом.

При визначенні секторів державного управління має забезпечуватись принцип, за яким не повинно бути жодного питання державної політики, за яке б не відповідав конкретний член уряду. Тобто всі питання державної політики розподіляються між міністрами (відповідно — міністерствами) і іншими членами уряду. При цьому кількість міністерств не повинна бути великою, адже «подрібнення» питань державної політики породжує конфлікт компетенції, коли декілька органів одночасно є відповідальними за певну проблему. Крім того, кількість мі-

⁵¹Див. наприклад: Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 30 грудня 1997 року №1396, Указ Президента України «Про Положення про Міністерство праці та соціальної політики України» від 30 серпня 2000 року №1035.

ністрів прямо впливає на чисельність уряду, що також позначається на ефективності роботи останнього.

Цікавим у плані розподілу сфери державної політики є досвід Польщі. В цій країні існує 32 сектори державного управління, і в кожному з цих секторів створені «відділи урядової адміністрації»⁵². Ці відділи розподіляються між членами уряду Польщі, наприклад, станом на травень 2002 — між 15 міністрами. І такий перерозподіл у разі необхідності може змінюватися главою уряду, залежно від пріоритетів урядової політики, кваліфікації конкретних осіб в уряді або очікувань політичної коаліції в парламенті. Загалом же, польські відділи урядової адміністрації функціонують незалежно від політичних змін в уряді. Подібна організація державного управління зустрічається і в інших країнах Західної Європи.

Щодо досвіду європейських країн у підходах до визначення поняття «міністерство», то таким терміном означають основний різновид центральних органів виконавчої влади, що має дві основні ознаки: 1) міністерства, відповідальні за розробку державної політики; 2) міністерство очолюється членом уряду — політиком, а не державним службовцем. У більшості країн, міністерства разом з політичними функціями здійснюють і управлінські функції, хоча в деяких країнах таке розмежування є чітким. Наприклад, у Швеції міністерства мають своїм завданням лише вироблення політики тобто обслуговування міністра як політика, як члена уряду, а всі управлінські функції (наприклад реєстрація, видача ліцензій тощо) виведені організаційно за межі міністерства і їх здійснюють спеціалізовані «виконавчі агенції».

Необхідно зауважити, що існують різні принципи визначення компетенції міністерств, зокрема: функціональний, галузевий та територіальний. Відповідно до функціонального принципу організації міністерство здійснює свою компетенцію в різних галузях життєдіяльності суспільства за однією чи кількома функціями держави (наприклад, міністерство фінансів, міністерство юстиції). Галузевий принцип — коли міністерство зосереджує свою діяльність лише в рамках однієї або декількох галузей (наприклад, міністерство транспорту, міністерство палива та енергетики). Часто, особливо в публіцистиці, можна зустріти тезу, що нам необхідно перейти від галузевого принципу організації міністерств до функціонального. На нашу думку, обидва ці принципи мають право на життя.

Ще один вид організації міністерств — це територіальні міністерства, наприклад, у Великобританії це Міністерство у справах Шотландії, Міністерство у справах Північної Ірландії і Міністерство у справах

⁵²Див.: Закон Республіки Польща «Про відділи урядової адміністрації» від 4 вересня 1997 року (неофіційний переклад).

Уельсу; в Італії — Міністерство Півдня, а в Греції — Міністерство Півночі. Хоча, якщо розглянути ці міністерства (наприклад, територіальні міністерства у справах Шотландії розташовано в Шотландії, так само як міністерства Північної Ірландії і Уельсу, а в Лондоні вони мають лише свої представництва), то за своєю компетенцією вони мало відрізняються від наших обласних державних адміністрацій, але рівень політичного вирішення питань піднято на вищий щабель в силу значної суспільної важливості проблем, за які відповідають ці міністерства.

Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачено, що державні комітети, безпосередньо не формуючи державну політику, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики, шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру.

Щодо доцільності утворення державних комітетів, то очевидно, їх існування виправдано лише в тому разі, коли певні функції державного управління неможливо або небажано віднести до відання якогось одного міністерства або коли існує необхідність організаційно (структурно) розмежувати володіння та використання певних ресурсів, або прийняття стратегічних рішень і їх реалізацію.

В значній мірі статус центрального органу виконавчої влади на сьогодні буде визначати і модель організації керівництва в ньому. Загалом центральні органи виконавчої влади є єдиноначальними органами. «Єдиноначальність центрального органу означає, що владні повноваження цього органу здійснюються одноособово його керівником — міністром, головою державного комітету, керівником іншого центрального органу. Він персонально несе всю повноту відповідальності за результати роботи центрального органу безпосередньо перед Президентом України і урядом»⁵³.

Керівництво міністерством здійснює міністр, статус якого протягом останнього часу зазнав суттєвих змін. Так, в Указі Президента України⁵⁴ була спроба підвищити роль міністрів, і як членів уряду, і як керівників міністерств, оскільки саме їх було визначено відповідальними за розробку та реалізацію державної політики у відповідних сферах. Заборонено прирівнювати за статусом будь-які посади в органах виконавчої влади до членів Кабінету Міністрів⁵⁵. Проте лише через півтора

⁵³Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. — К.: Ін Юре, 1997. — С. 30.

⁵⁴Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року №1572.

⁵⁵Але вже Указом Президента України «Про внесення змін і доповнень до деяких указів Президента України» від 20 квітня 2000 року №605 Голову Державної податкової адміністрації України за посадою знову прирівняно до міністра.

роки посади міністрів були визнані «політичними»⁵⁶. Відповідно адміністративне керівництво в апараті міністерств було покладено на державних секретарів міністерств. Але, крім цього, загалом позитивного рішення, даним актом глави держави було породжено достатньо проблем, які зважаючи на особливу актуальність та складність розглядаються окремо в другому розділі.

Інформаційно-аналітичне та технічне забезпечення діяльності міністра має здійснювати патронатна служба міністра: радники, помічники міністра та допоміжний персонал. На нашу думку, доцільно передбачити, що патронатна служба може формуватися як з числа державних службовців, так і з політично призначених працівників — тобто без конкурсу, обраних на засадах особистої та політичної відданості. Необхідно встановити заборону працівникам патронатної служби давати формальні чи неформальні доручення службовцям міністерства, оскільки існуюча сьогодні практика має негативні наслідки.

Апарат міністерства повинен надавати допомогу міністру в розробці політики міністерства, її реалізації та здійсненні контролю за проведенням в життя, а також забезпечувати надання адміністративних (управлінських) послуг фізичним та юридичним особам. В складі апарату будь-якого міністерства має функціонувати секретаріат, який повинен здійснювати правове обслуговування, організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства (див. Схему №3).

Заслугує на увагу пропозиція «запровадити в необхідних випадках створення спільних (міжвідомчих) підрозділів по окремих напрямках діяльності, що потребують концентрації високопрофесійних фахівців (наприклад, юридичних служб, підрозділів з питань зовнішньоекономічних зв'язків)»⁵⁷.

Важливо визначитися із співвідношенням понять «міністерство» та «апарат міністерства». Існує думка, що оскільки міністерство є єдиноначальним органом, то саме «міністр і є міністерством», оскільки «хто приймає рішення, той і орган». Але в Україні дещо специфічна ситуація. По-перше, в деяких міністерствах є структурні підрозділи, керівники яких також мають владні повноваження і приймають рішення. Крім того, у складі міністерств в Україні є самостійні органи — урядові органи державного управління. І нарешті, часто українські міністерства мають свої територіальні органи. Тому, на нашу думку, ототожнювати міністерс-

⁵⁶Указ Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року №345.

⁵⁷Авер'янов В.Б. Реформування органів виконавчої влади — необхідна передумова динамічного розвитку державної служби // Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку. — К., 1999. — С. 49.

тво з міністром можна лише у разі, якщо міністерство займається виключно розробкою політики і не має «піраміди» підпорядкованих органів.

При реформуванні міністерств необхідно запровадити нові принципи формування і діяльності колегії міністерства. Сьогодні колегія утворюється для так званого «погодженого вирішення питань, що належать до компетенції центрального органу» і до її складу входять міністр, його заступники за посадою, а також інші керівні працівники центрального органу. Членів колегії затверджує та звільняє від обов'язків Кабінет Міністрів України. Тобто при існуючому стані речей колегія фактично не має ніякої користі. Вважаємо, що персональний склад колегії повинен формуватись міністром за погодження з урядом. До її роботи мають залучатися не лише працівники міністерства, а й компетентні у питаннях цього міністерства особи з різних органів та сфер діяльності (народні депутати, науковці, громадські діячі), що сприятиме виконанню нових завдань колегії, зокрема, здійсненню інформаційного, аналітичного та консультативного забезпечення діяльності міністра, а також здійсненню громадського контролю за діяльністю міністерства. При цьому колегія повинна бути консультативно-дорадчим органом при міністрі, і ні в якому разі не приймати рішень обов'язкових для міністра, оскільки це породжує колективну безвідповідальність.

На відміну від міністерства, організація діяльності державного комітету порівняно з існуючою нині не потребує принципових змін. В державному комітеті немає поділу керівництва на політичне та адміністративне. За головою державного комітету і його заступниками має зберігатися статус державних службовців, але було б доцільно запровадити певні механізми для їх захисту від безпідставного (політичного) звільнення з посад, хоча це проблематично, оскільки є відповідне конституційне повноваження Президента.

Доречно також зазначити, що державні комітети є сьогодні єдиноначальними органами, хоча сама назва «комітет» властива саме колегіальним органам. Тому було б доцільно замінити цю назву на іншу, що більш відповідала б природі єдиноначального органу, наприклад — «Державне агентство» (відповідно керівник мав би посаду не «голови», а «директора»). В Указі Президента⁵⁸ поряд з назвою «державний комітет» вживається поняття «державна служба», що, зважаючи на полісемантичність останнього терміну, є не дуже вдалим.

Точно відмічено, що «найсуттєвіша організаційно-структурна особливість центральних органів полягає в тому, що міністерства і дер-

⁵⁸Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року №1572.

жавні комітети мають у своєму підпорядкуванні місцеві органи, які створюють разом з власне апаратом центрального органу так звану «виконавську вертикаль» галузевої чи функціональної спрямованості (поширеною є така назва цієї вертикалі — система міністерства, державного комітету)⁵⁹. За загальним правилом, на місцевому рівні органами міністерств, державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, але іноді є самостійні місцеві (територіальні) органи, що не входять до складу місцевих державних адміністрацій, хоча і з можливим подвійним підпорядкуванням.

Загальні функції та повноваження міністерств і державних комітетів повинні конкретизувати політичну (планувально-стратегічну), прогностичну роль міністерств та виконавську спрямованість діяльності державних комітетів. Саме на цій основі мають встановлюватися повноваження конкретних центральних органів виконавчої влади.

Зокрема міністерства повинні: формувати державну політику в закріплених за ними секторах державного управління та розробляти відповідні перспективні цільові програми розвитку; здійснювати прогнозування; розробляти відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджувати державні стандарти; на основі узагальнення практики застосування законодавства розробляти відповідні пропозиції спрямовані на вдосконалення законодавства; спрямовувати та координувати діяльність інших органів виконавчої влади тощо.

Державні комітети повинні: реалізовувати державну політику та вносити пропозиції щодо механізму її впровадження; готувати пропозиції щодо розроблення проектів Державного бюджету України, державних програм розвитку та здійснювати їх виконання; здійснювати у межах, визначених законодавством, функції управління об'єктами державної власності, здійснювати інші повноваження передбачені законами України, та інші функції визначені актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Так само як і щодо уряду необхідно передбачити можливість центральних органів виконавчої влади делегувати свої окремі повноваження підвідомчим органам, їх посадовим особам, за рішенням Кабінету Міністрів України — місцевим державним адміністраціям, а у випадках передбачених законом — органам місцевого самоврядування.

⁵⁹Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. — К.: Ін Юре, 1997. — С. 32.

* * *

Особливої уваги заслуговують питання актів центральних органів виконавчої влади. Зокрема, у зв'язку із запровадженням посад державних секретарів міністерств виникла нова ситуація щодо розподілу компетенції і прийняття актів міністерств. Зокрема, зміни до положень про конкретні міністерства, внесені на реалізацію положень Указу Президента від 29 травня 2001 року⁶⁰, передбачають такі новації: міністри підписують нормативно-правові акти міністерства; а державні секретарі видають накази організаційно-розпорядчого характеру. На нашу думку, власне актами міністерства (наказами міністерства) є лише накази міністра, тобто акти підписані міністром.

Акти державного комітету приймаються у формі наказів голови державного комітету. Необхідно встановити законодавче положення, за яким акти державних комітетів можуть мати нормативно-правовий характер лише у межах, необхідних для організації роботи апарату та системи відповідного державного комітету.

Законодавчого вирішення вимагає проблема так званих «спільних актів». Відповідно до чинного законодавства «міністерство у разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами спільні акти»⁶¹.

На нашу думку, така практика має бути припинена, оскільки породжує ряд проблем. Зокрема, як бути із розмежуванням відповідальності за такий акт, із внесенням змін до нього у разі ліквідації одного із органів тощо. Для узгодженого регулювання певних питань необхідно використовувати не «спільні акти», а співпрацювати та використовувати механізми координації на стадіях підготовки проектів відповідних актів.

Особливої уваги потребує порядок скасування актів центральних органів виконавчої влади. Законопроектом «Про Кабінет Міністрів України» пропонується надати таке повноваження Президенту і уряду. Проте щодо скасування актів міністерств існує точка зору, що недоцільно, щоб це здійснював Кабінет Міністрів України, адже міністр є одним з членів цього колегіального органу, який до того ж має найвищу владу

⁶⁰Указ Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року №345.

⁶¹Абзац четвертий пункту 6 Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України, затвердженого Указом Президента України «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади» від 12 березня 1996 року №179.

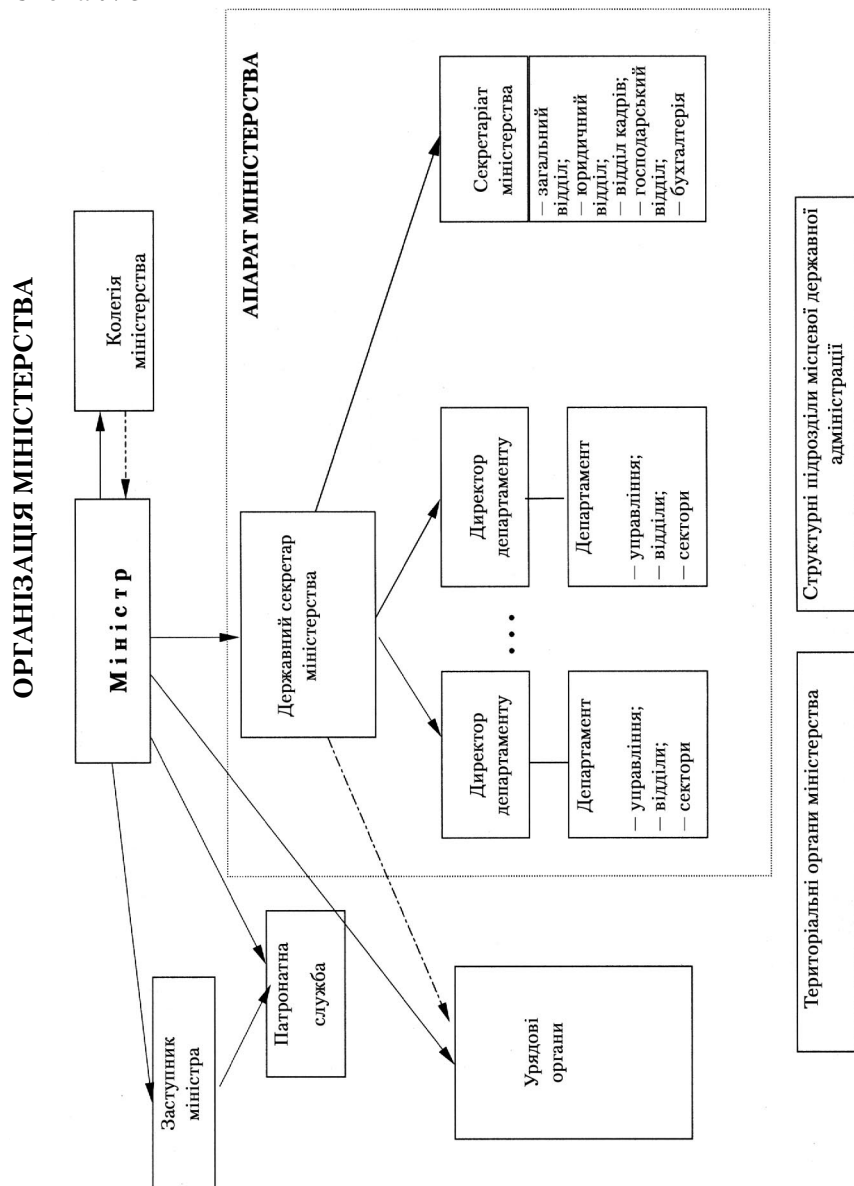
в певному секторі державного управління і приймаючи ці акти, він несе персональну відповідальність за них. Отже, міністр сам може скасувати своє рішення на пропозицію колег. Якщо ж міністр переконаний в правильності свого рішення, але воно розходиться з загальною урядовою політикою, то за поданням Прем'єр-міністра повноваження цього міністра можуть бути припинені Президентом, а новопризначений міністр зможе скасувати суперечливе рішення. Тому було б логічно закріпити повноваження щодо скасування актів міністерств лише за Президентом, проте це питання вимагає узгодження з Конституцією України.

Щодо актів державного комітету, то їх скасування має знаходитися в компетенції Кабінету Міністрів України або відповідального за діяльність цього державного комітету члена уряду. Звичайно, обов'язково має бути передбачено в законі право фізичних та юридичних осіб на оскарження до суду актів будь-якого органу виконавчої влади.

На сьогодні, відповідно до Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року із наступними змінами, гранична чисельність працівників центральних органів виконавчої влади затверджується Кабінетом Міністрів України. Структура міністерства затверджується міністром за пропозицією державного секретаря міністерства, а структура інших центральних органів виконавчої влади — затверджується керівником відповідного органу. Штатний розпис, кошторис видатків центрального органу виконавчої влади затверджує керівник відповідного органу (в міністерствах — державний секретар міністерства) за погодженням з Міністерством фінансів.

Отже, наступним кроком, після введення в дію Закону України «Про Кабінет Міністрів України», повинно стати прийняття Закону «Про центральні органи виконавчої влади», у якому мають бути визначені види, основні завдання, принципи та організація діяльності центральних органів виконавчої влади, їх основні функції та повноваження, засади відносин з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Інші заходи, що мають проводитися після введення діяльності органів виконавчої влади в правові рамки, повинні готуватись уже сьогодні. Це, зокрема, поступова децентралізація влади, заснована на функціональному аналізі діяльності органів виконавчої влади, подальша оптимізація системи і структури органів виконавчої влади, вдосконалення форм їх роботи. Якщо цей процес пройде в найкоротші строки та без спотворень, то Україна обов'язково отримає покращення державного управління.

Схема №3



5. УРЯДОВІ ОРГАНИ

Однією з новацій адміністративної реформи в Україні стало створення так званих «урядових органів державного управління», яких на сьогодні вже близько тридцяти. Здійснення даного заходу вперше було передбачено Концепцією адміністративної реформи в Україні, що пропонувала надати можливість Кабінету Міністрів України самостійно утворювати підпорядковані йому «органи, установи та організації»⁶². Сама ж ідея запровадження урядових органів була запозичена авторами Концепції з іноземного досвіду, в першу чергу з практики Великої Британії та скандинавських країн, де надзвичайно ефективною виявилася діяльність так званих «виконавчих агенцій» («executive agencies»).

З 80-х років, коли Великобританія почала створювати виконавчі агенції, їх кількість на сьогодні досягла майже ста і біля 90% всіх державних службовців працюють саме у виконавчих агенціях. Абсолютна більшість цих агенцій створена для надання адміністративних (управлінських) послуг, наприклад, агенція реєстрації прав власності на землю, агенція обліку транспорту тощо.

Ефективність подібного інституційного інструменту проявляється в ряді наступних характеристик. По-перше, повноваження щодо створення таких органів надаються уряду на підставі закону, і тому уряд на свій розсуд, без погодження з іншими суб'єктами влади (парламентом чи главою держави), може мобільно вирішувати питання про їх створення, реорганізацію чи ліквідацію. Встановлення безпосередньої установчої підпорядкованості таких органів уряду особливо актуальне для України, адже відповідно до нашої Конституції центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквіднуються Президентом України, тому ланка «урядових органів» має бути нижчою, порівняно з центральними органами виконавчої влади.

По-друге, діяльність виконавчих агенцій є ефективною, адже вони не займаються формуванням державної політики, на відміну від міністерств, а здійснюють лише професійне адміністрування. Крім того, розмежування політичних та адміністративних функцій робить діяльність цих органів більш стабільною і захищеною від змін політичної ситуації в країні.

По-третє, діяльність виконавчих агенцій в західних країнах базується на засадах виробничого менеджменту, в тому числі в частині їх

⁶² До речі, текст Концепції адміністративної реформи в Україні, схвалений Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, та текст, що додається в офіційних електронних базах даних до Указу Президента України від 22 липня 1998 року №810 дещо відрізняються. Зокрема, в цій частині в «президентському» варіанті відсутнє слово «органи».

фінансової діяльності. Багато агенцій є повністю або частково самоокупні, оскільки надають платні послуги. І саме елемент госпрозрахунку дозволяє ефективно впливати на покращення якості послуг, що надаються цими органами. Наприклад, керівник виконавчої агенції у Великобританії є досить вільним у питаннях формування штату, він може самостійно вирішувати питання про підвищення оплати праці окремим працівникам, які на його думку працюють найкраще, тощо.

Але це не означає, що виконавчі агенції є абсолютно незалежними. Кожна виконавча агенція віднесена до відання конкретного члена уряду, який несе політичну відповідальність за її функціонування. Саме відповідальний міністр приймає рішення про призначення чи звільнення керівника агенції, але цьому рішенню передують конкурсний відбір. І, наприклад, у Великій Британії для того, щоб визначити кандидатуру керівника певної агенції, формується конкурсна комісія (приблизно 20 — 30 осіб), з числа представників різних зацікавлених структур. Таким чином «споживачі» послуг мають фактично вплив на майбутню діяльність виконавчої агенції.

Отже, авторами Концепції адміністративної реформи в Україні було вирішено за доцільне також використати цей досвід. Оскільки, ключові кадрові та установчі повноваження щодо цієї групи органів виконавчої влади мають належати Кабінету Міністрів України, тому ці органи пропонувалося назвати — «урядові органи».

На можливе зауваження з приводу того, що Конституція України прямо не передбачає такого виду органів виконавчої влади, слід ще раз нагадати, що в тексті Конституції України не передбачено вичерпну класифікацію цих органів. Конституція визначає лише основні рівні системи органів виконавчої влади і на кожному з цих рівнів — лише основні види органів (зокрема, на рівні центральних органів — міністерства; на рівні місцевих органів — місцеві державні адміністрації). Крім того, Конституція України⁶³ залишає за законодавцем право передбачити можливість утворення інших видів органів виконавчої влади, оскільки виключно законом визначається організація і діяльність органів виконавчої влади.

Достатньою конституційно-правовою підставою правомірності існування урядових органів є також положення пункту 9 статті 116 Конституції України, за якими Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Ця конституційна конструкція не виключає, що серед підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади може існувати такий їх вид, який не співпадає ani з «іншими центральними», ani з «місцевими». Проте

⁶³Пункт 12 частини першої статті 92 Конституції України від 28 червня 1996 року.

через відсутність законів, які регулюють організацію та порядок діяльності органів виконавчої влади даного рівня, процес становлення урядових органів є досить складним.

* * *

Повноваження створювати урядові органи були надані уряду Указом Президента України⁶⁴, в якому серед іншого передбачено можливість Кабінету Міністрів утворювати у складі центральних органів виконавчої влади «урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції)» для здійснення управління окремими підгалузями або сферами діяльності, контрольно-наглядових функцій, регулятивних та дозвільно-реєстраційних функцій щодо фізичних і юридичних осіб. Але з нормами цього акту глави держави пов'язано декілька проблем як формального, так і змістовного характеру.

По-перше, даний Указ Президента України є сумнівним з точки зору Конституції України, адже питання повноважень, організації та порядку діяльності органів виконавчої влади можуть визначатися лише законами. По-друге, є спірним найменування цих органів відповідно до зазначеного вище Указу Президента — «урядові органи державного управління», адже всі органи виконавчої влади здійснюють державне управління.

Але чи не найбільша проблема полягає в тому, що урядові органи утворюються у складі центральних органів виконавчої влади, тобто вони є «органом в органі». Маючи власну компетенцію і навіть право утворювати власні територіальні органи, «урядові органи» все ж не визнані самостійними суб'єктами. Очевидно, тут має місце методологічна помилка авторів Указу Президента «Про систему центральних органів виконавчої влади», відтворена потім і в Постанові Кабінету Міністрів України⁶⁵, в частині визначення, що урядові органи утворюються «у складі» центральних органів виконавчої влади. А можливо, це помилка взагалі технічного характеру, тобто замість «у системі» центрального органу виконавчої влади, в проекті указу записали «у складі», хоча різниця є суттєвою.

На нашу думку, було б логічно визначити відносини прямого підпорядкування між міністерством і урядовим органом, але при автономності останнього. Тобто має бути чітко визначено, що урядові органи є окремими, самостійними органами, хоча і підпорядкованими певному

⁶⁴Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року №1572

⁶⁵Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про урядовий орган державного управління» від 22 лютого 2000 року №386.

міністру чи безпосередньо Кабінету Міністрів, адже сьогодні фактично не існує різниці між урядовим органом і найбільшою структурною одиницею (департаментом, управлінням) певного міністерства. Про помилковість встановлення подвійної природи урядових органів свідчить і те, що за логікою чинних нормативних актів для реалізації положення Концепції щодо існування урядових органів прямо підпорядкованих Кабінету Міністрів, такі урядові органи повинні утворюватися у складі Кабінету Міністрів, що є абсурдним.

Концепція адміністративної реформи в Україні передбачала, що одна частина цих органів має підпорядковуватися Кабінету Міністрів України безпосередньо, а друга, опосередковано, через підпорядкування тому чи іншому міністерству. Щодо підпорядкування іншим центральним органам виконавчої влади, то Концепція передбачала і таку можливість, але як виняток. При цьому такими «іншими» могли бути лише так звані «центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом», і сьогодні такі «квазі-урядові органи» з назвою — «департаменти (служби) у складі центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом» уже існують (наприклад, у складі Державної податкової адміністрації України утворено Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби і Департамент з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів). Проте Концепція не передбачала можливості утворення урядових органів підпорядкованих державним комітетам, що, на жаль, має місце в сьогоднішній практиці. Наприклад, у складі Державного комітету з енергозбереження з червня 2000 року діє Державна інспекція з енергозбереження як «урядовий орган державного управління»⁶⁶.

Іншою проблемою створення урядових органів можна назвати невизначеність функціональної спрямованості утворених урядових органів. Як вже зазначалось, і Концепція адміністративної реформи, і Указ Президента передбачали, що ці органи мали бути вузькоспеціалізованими, тобто або здійснювати управління, або надавати адміністративні (управлінські) послуги, або здійснювати контроль. Проте, на сьогодні більшість урядових органів здійснюють всі три функції одночасно. На нашу думку, щоб виправити цю ситуацію, Кабінету Міністрів можна було б затвердити типові положення не взагалі про урядовий орган, а про три його види, таким чином і завдання та функції конкретних урядових органів були б чітко цілеорієнтованими.

⁶⁶Див.: Постанову Кабінету Міністрів України «Питання Державної інспекції з енергозбереження» від 29 червня 2000 року N1039.

Спірним є сьогоднішній підхід і до визначення індивідуальних назв різних видів урядових органів. Концепцією адміністративної реформи їх пропонувалось назвати «департаменти, інспекції, виконавчі бюро», але в Указі Президента їх назвали «(департаменти, служби, інспекції)». Варіант назви «департамент» взагалі видається не дуже вдалим, оскільки цим же терміном сьогодні, як правило, називаються найбільші структурні підрозділи центральних органів виконавчої влади. Для урядових органів, які надають адміністративні (управлінські) послуги влучнішою була б назва «бюро» чи «агентство». Саме тому в тексті законопроекту «Про Кабінет Міністрів України», прийнятому парламентом, були визначені такі види урядових органів як «служби, інспекції та агентства».

Щодо інших розбіжностей з Концепцією адміністративної реформи в Україні варто відзначити наступне. На жаль, автори президентського указу відмовилися від інших видів суб'єктів підпорядкованих урядові — «установ та організацій». На нашу думку, принаймні можливість їх створення, зокрема для надання послуг, які не потребують владних повноважень, доцільно передбачити. Наприклад, сьогодні одним з позитивних прикладів такого організаційного вирішення проблеми надання послуг є існуючі бюро технічної інвентаризації, які не мають статусу «органу».

Урядові органи є єдиноначальними і очолюються державними службовцями, проте нехтування конкурсною процедурою впливає і на підбір керівників урядових органів. Позитивним можна вважати обмеження нормотворчої діяльності урядових органів, хоча в «президентському» варіанті Концепції урядовим установам підпорядкованим безпосередньо Кабінетові Міністрів України пропонувалось надати право видавати загальнообов'язкові (нормативні) акти в межах повноважень, делегованих їм Кабінетом Міністрів. Відповідно до Типового положення про урядовий орган державного управління, ці органи можуть видавати лише акти організаційно-розпорядчого характеру.

* * *

Надзвичайно дискусійною на сьогодні залишається проблема фінансування різних органів влади, в тому числі урядових органів. Як відомо, Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» заборонив органам державної влади створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави, що передбачають ви-

дачу дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій та інших дій на платній основі, в будь-який інший спосіб, крім зарахування таких коштів до Державного бюджету України⁶⁷.

Підтримуючи недопустимість комерціалізації органів виконавчої влади, на нашу думку, все ж недоцільно абсолютизувати ідею централізованого бюджетного фінансування. При цьому слід розрізняти дві абсолютно відмінні сфери діяльності органів виконавчої влади. Зокрема, що стосується реалізації різноманітних контрольних повноважень за громадянами та юридичними особами, то тут неприпустимо використовувати госпрозрахунок взагалі. Спеціальне позабюджетне фінансування Державної податкової адміністрації України протягом декількох останніх років засвідчило, що прагнення податківців отримати своїх тридцять відсотків від донарахованих податкових платежів чи накладених штрафних санкцій, змушує їх дбати не стільки про законність у податкових відносинах, скільки про відомчий інтерес. Більше того, подібне стимулювання фіскальної та контрольної діяльності фактично породжує помилкову мотивацію у державних службовців, оскільки вони фактично стають зацікавленими в тому, щоб якомога більше платників податків порушили законодавство.

Зовсім іншою є сфера адміністративних (управлінських) послуг, адже тут ініціатива завжди виходить від громадянина, який звертається за послугою, тобто право вибору — отримувати послугу чи ні — залишається за особою. І однією з ідей адміністративної реформи в цій частині було запровадження елементів госпрозрахунку в діяльності урядових органів, що надають адміністративні (управлінські) послуги. Крім того, всі послуги, за які стягується плата, повинні бути передбачені законом, і сам розмір плати також визначений законом, або у порядку визначеному законом, до того ж цей розмір є фіксованим. Як підказує вже згаданий іноземний досвід, саме запровадження елементів виробничого менеджменту, в тому числі в частині фінансової діяльності державних інституцій, що надають послуги є надзвичайно ефективним і для бюджету держави, і для споживачів послуг.

Загалом, на основі викладеної моделі підпорядкованих уряду органів має розвиватися і законодавство про них, адже незважаючи на Укази Президента України від 15 грудня 1999 року залишається актуальною проблема законодавчого врегулювання повноважень та організації діяльності органів виконавчої влади, як того вимагає Конституція України.

⁶⁷Див.: статтю 3 Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30 червня 1999 року.

РОЗДІЛ II

ПОЛІТИЧНІ ДІЯЧІ ТА ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ В СИСТЕМІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1. ПОЛІТИЧНІ ПОСАДИ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Однією з найрадикальніших новацій адміністративної реформи в Україні стало запровадження політичних посад у виконавчій владі. Проте ґрунтовних наукових досліджень проблематики «державних політичних діячів» у вітчизняній юридичній доктрині досі не існує. Саме тому багато питань виникає і в практичній діяльності у зв'язку із розмежуванням політичного та адміністративного керівництва у верхівці виконавчої влади.

Конституція України, Концепція адміністративної реформи в Україні, а також досвід європейських держав вимагають встановлення на законодавчому рівні, що члени Кабінету Міністрів мають статус «державних політичних діячів»⁶⁸. Ця умова викликана в першу чергу політичним статусом Кабінету Міністрів як одного з провідних органів державної влади, головним завданням якого є формування та реалізація державної політики.

В Україні донедавна з формально-правової точки зору статус членів уряду був невизначений, а за самоусвідомленням і сприйняттям оточуючих члени Кабінету Міністрів залишалися державними службовцями, при цьому посада міністра була лише одним із щаблів у кар'єрі чиновника. Це пережиток радянських часів, коли інститут державної служби не визнавався на доктринальному рівні, рішення приймалися партійними органами, а уряд їх лише «озвучував» і виконував. Звичайно, це не відповідає сучасній ролі членів Кабінету Міністрів, які визначають долю держави, так само як Президент і Верховна Рада України. Тому члени уряду потребують належного забезпечення їхньої ініціативної діяльності і відповідальності, яка з цим пов'язана. І саме законодавче закріплення статусу членів уряду як державних політичних діячів повинно чітко окреслити їх покликання, відмінне від завдань державних службовців.

Для чіткого розуміння відмінності політичних посад від посад державних службовців, у першу чергу необхідно провести різницю між політичними та управлінськими рішеннями у виконавчій владі. Оскільки головним завданням уряду будь-якої країни в сучасному світі є форму-

⁶⁸ Державні політичні діячі — особи, що займають державні політичні посади. Пропонується використовувати саме слово «діяч», щоб якомога чіткіше відрізнити політиків від державних службовців, адже перші повинні бути ініціативними і творчими у прийнятті рішень, а останні — компетентними виконавцями.

вання державної політики, то першим постає питання — а що ж таке «державна політика».

Розуміння поняття «державної політики» як правової категорії є неоднозначним. Але, як правило, під державною політикою розуміють позицію держави, напрям дії її органів у різних питаннях суспільного життя. При цьому законодавство вживає конструкцію «державна політика» у різних сполученнях. Зокрема, відповідно до Конституції України, Кабінет Міністрів України «забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики», «забезпечує проведення фінансової, цінової... політики»⁶⁹ тощо. Але найяскравіше про «політичність» органу, тобто формування ним державної політики, свідчить право такого органу приймати нормативно-правові акти, насамперед вищої юридичної сили, чи принаймні право ініціювати прийняття таких актів.

Отже, можна виділити дві головні ознаки «державної політики»: по-перше — це джерело її походження, а саме — держава в особі уповноважених органів, в тому числі уряд; по-друге — це обов'язковість дотримання політики всіма іншими суб'єктами державного механізму. Про «політичність» рішення можна говорити лише тоді, коли є різні варіанти вирішення певного питання, і отже від волі суб'єкта та форми волевиявлення залежить остаточний варіант і його наслідки. Якщо ж дії суб'єкта регламентовані, тобто при певних умовах він зобов'язаний прийняти лише одне конкретне рішення, то це є звичайне управлінське рішення.

Різницю між політичним та управлінським рішенням найкраще проілюструвати, проаналізувавши процес їх прийняття. Прийняття політичного рішення зумовлено виникненням певної суспільної проблеми, що стосується, як правило, невизначеного кола осіб. Оскільки однозначного варіанту вирішення цієї проблеми не існує, то при прийнятті рішення головним критерієм виступає доцільність. Одним із варіантів політичних рішень виступає зміна правових норм, тобто зміна правил регулювання певних суспільних відносин.

Управлінське рішення починається з того, що існує індивідуальна проблема конкретної особи чи групи осіб. Ця проблема врегульована законодавством, тобто є чітко визначені умови прийняття певного рішення. Завдання чиновника полягає в тому, щоб порівняти ситуацію цієї особи (групи осіб) з умовами, визначеними законодавством, і прийняти єдино можливе рішення. В даному випадку критерій полі-

тичної доцільності має бути якщо не абсолютно виключений, то принаймні зведений до мінімуму.

Найвищий рівень державної політики в Україні — її «засади», визначаються парламентом, що пов'язано з повноваженням Верховної Ради приймати закони. Президент України, як традиційно і в інших державах, відповідальний за формування державної політики у сфері зовнішніх відносин, оборони та державної безпеки. Але і глава держави, і парламент, будучи виразниками (носіями) політичної програми, підтриманої більшістю виборців, не мають власних механізмів реалізації державної політики в повному обсязі. Цю функцію здійснює, чи принаймні має здійснювати, виконавча влада, і, насамперед, Кабінет Міністрів як вищий орган в системі виконавчої влади, який несе політичну відповідальність за реалізацію державної політики.

Уряд відповідальний також за формування державної політики. Ні в одній державі не існує такого, щоб питання державної політики, тобто напрямків розвитку суспільства, визначалися, наприклад, самостійно парламентом. Парламент просто не в стані вирішувати такі питання. Наприклад, у Великій Британії самі депутати стверджують, що розробка законів взагалі не є функцією парламенту. Уряд зобов'язаний підготувати проект, а парламент, розглядаючи його, вирішує, чи відповідає цей проект інтересам суспільства чи ні, і тоді, відповідно, — схвалює чи відхиляє його. Така тенденція до більш пасивної ролі парламентів у законотворчому процесі спостерігається у багатьох країнах і фактично є домінуючою в європейській практиці.

Загальна логіка політичного процесу полягає в тому, що на виборах відбувається боротьба за більшість у парламенті для того, щоб сформувати уряд. Якщо уряд формується політичною партією, чи коаліцією партій, які отримали більшість у парламенті, то він є виразником тієї політики, з якою та партія чи коаліція партій йшла на вибори та отримала підтримку більшості громадян. І цей уряд, який складається з найавторитетніших, найкваліфікованіших, найдосвідченіших представників цієї партії, пропонує парламенту кроки, які потрібно здійснити для реалізації їхньої політичної програми. Лише така політична модель є ефективною, і, звичайно, Україна також повинна прагнути до цієї гармонії у співвідношенні ролей парламенту та уряду. І однією з цеглин в побудові такої раціональної системи влади є визнання політичного статусу членів уряду.

⁶⁹Див. : пункти 1 та 3 статті 116 Конституції України від 28 червня 1996 року.

* * *

Через три роки після схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні Президентом України було нарешті визнано, що «посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних»⁷⁰. При цьому необхідно зазначити, що, по-перше, даний акт глави держави є сумнівним з точки зору відповідності Конституції України, адже ним визначаються організація і порядок діяльності Кабінету Міністрів та міністерств, а ці питання можуть регулюватися виключно законами України⁷¹. А по-друге, суто формальне визначення політичного статусу членів уряду є тільки першим напівкроком вирішення проблеми, тим більше, що фактично посада міністра і досі залишається вершиною кар'єри державного службовця, про що свідчить хоч б той факт, що на сьогодні вже трьох державних секретарів міністерств призначено на посади міністрів.

Забезпечення статусу членів Кабінету Міністрів України як політичних діячів вимагає системного підходу, в тому числі і визначення належної ролі парламенту у формуванні уряду та кардинальної зміни підходу до персонального відбору кандидатур у члени Кабінету Міністрів, тобто на ці посади повинні призначатися творчі, ініціативні люди з чіткою програмою дій у певному секторі державного управління, та достатньою самостійністю і сміливістю, необхідною для відстоювання своїх поглядів. Незважаючи на це, наукове опрацювання проблематики політичних посад важко переоцінити.

Специфіка статусу державних політичних діячів проявляється у ряді ознак, які і визначають особливий політичний характер займаних ними посад.

Насамперед, це особливий порядок зайняття посад державних політичних діячів, який регламентується Конституцією. Так, Президент і народні депутати України отримують владу безпосередньо від народу шляхом обрання на визначений строк, а члени Кабінету Міністрів України призначаються на посади Президентом, за участі у цьому процесі Верховної Ради. Парламент дає згоду на призначення Президентом

⁷⁰Указ Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року №345.

⁷¹Пункт 12 частини першої статті 92 та частина друга статті 120 Конституції України від 28 червня 1996 року.

Прем'єр-міністра, яка є наслідком вираження політичної волі більшості Верховної Ради. Отже, це призначення носить суто політичний характер. Глава уряду, реалізуючи політичну волю Президента і парламенту формує персональний склад Кабінету Міністрів та вносить Президенту кандидатури для призначення на відповідні посади.

Особливим є і порядок припинення повноважень державних політичних діячів, оскільки характерною ознакою політичної посади є строковість її обіймання, а також можливість звільнення в якості політичної відповідальності.

Але основною ознакою політичних посад є характер повноважень, та спосіб їх реалізації. Згідно Конституції Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування тощо. Отже, саме Кабінет Міністрів є найбільш політичним органом серед органів виконавчої влади, і головне завдання уряду — розробити політику, і в тому числі запропонувати її парламенту у формі відповідних законопроектів чи державних програм.

Для реалізації завдань, які стоять перед Кабінетом Міністрів, члени уряду мають керуватися критеріями політичної доцільності, проявляти політичну волю, оскільки межі визначені законами та актами Президента надто широкі, щоб знайти відповіді на всі питання, які виникають у житті. Як правило, уряд є синтезатором політичних позицій глави держави і парламентської більшості (які можуть бути і протилежними), виразником їх узгодженої політичної волі. Концептуальне викладення стратегії діяльності уряду, засоби та строки виконання взятих урядом зобов'язань повинні міститися у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, яку він сам і розробляє. До речі, про політичність цього документу свідчить те, що Програма діяльності уряду повинна бути схвалена Верховною Радою⁷².

Осіб, які займають державні політичні посади в правовому аспекті відрізняє від інших політиків те, що вони не лише є носіями певних політичних ідей та беруть участь у політичних процесах в державі як представники певних політичних сил, але й мають владні повноваження, яких вони набувають за особливими процедурами — внаслідок обрання чи призначення для реалізації політичної програми на відповідних державних політичних посадах.

⁷²Пункт 11 статті 85 Конституції України від 28 червня 1996 року.

І найголовніше те, що особи, які займають державні політичні посади мають можливість одноособово чи у складі колегіального органу приймати рішення загальнообов'язкового характеру і несуть відповідальність за них. Право законодавчої ініціативи також є ознакою політичності органу або посади. До речі, Концепцією адміністративної реформи в Україні пропонувалося посилити роль Кабінету Міністрів у законодавчому процесі, зокрема шляхом закріплення за ним прав: на проведення експертизи усіх законопроектів; звернення до Президента з пропозиціями щодо використання права вето, звернення до парламенту щодо позачергового розгляду поданих законопроектів.

В рівній мірі правовим і політичним елементом відносин Кабінету Міністрів України і Президента України є інститут контрасигнації (скріплення підписом) актів глави держави. Так, у випадках передбачених частиною четвертою статті 106 Конституції України Прем'єр-міністр України і міністри відповідальні за акт Президента України і його виконання скріплюють підписом акти Президента України, без чого акт не повинен набирати чинності. Отже, можна передбачити ситуацію, що Прем'єр-міністр України чи міністр можуть в окремих випадках не погоджуватись із рішенням Президента. Якщо в цій ситуації члени уряду зможуть проявити свою політичну позицію і відмовитись ставити підпис на акті глави держави, то Президент буде змушений скасувати такий акт чи змінити його. Враховуючи конституційні повноваження глави держави може також відправити цих членів Кабінету Міністрів у відставку, але якщо уряд був сформований з врахуванням позиції парламентської більшості, то загалом Президент не зможе принципово вплинути на формування більш слухняного Кабінету Міністрів і, відповідно, буде змушений враховувати позицію уряду.

Особливою ознакою політичної посади є політична відповідальність осіб, що займають такі посади. До речі, цей вид відповідальності є найхарактернішим якраз для членів уряду і реалізується через процедури відправлення у відставку, прийняття резолюції недовіри. Уряд відповідальний перед Президентом і Верховною Радою за стан справ у державі, і як орган насамперед, колегіальний може бути відправлений у відставку Президентом, а також Верховною Радою у зв'язку з оголошенням уряду резолюції недовіри. Крім того, члени Кабінету Міністрів несуть персональну відповідальність за стан справ у дорученому секторі державного управління і відповідно можуть бути звільнені Президентом у разі їх незадовільної діяльності.

Взагалі, політики, на відміну від державних службовців, характеризуються тим, що несуть насамперед політичну відповідальність за свою діяльність, і аж ніяк не дисциплінарну. А головною вимогою до державних політичних діячів є не виконання певної трудової функції, а досягнення чи збереження певного стану у державі чи у дорученому секторі управління. Саме за цими результатами і оцінюється діяльність чи бездіяльність політиків. Наприклад, один міністр може дуже багато працювати, але якщо його робота не приносить очікуваних суспільством результатів, то він може бути звільнений на догоду настроям виборців і визнаний поганим міністром. В той же час, інший міністр, що не проявляє великої активності, але при цьому у закріпленому за ним секторі державного управління позитивна ситуація, цілком заслужено буде вважатися успішним членом уряду.

Надзвичайно важливим інструментом, який підкреслює політичну сутність посади члена уряду, є його право на відставку за власною ініціативою, яке дає змогу окреслити межі політичної відповідальності лише тими діями, які він вчиняє чи на які погоджується. У випадку принципового розходження позиції окремого члена уряду з рішенням уряду, право на відставку трансформується в обов'язок подати у відставку або ж покладає на такого члена Кабінету Міністрів відповідальність за це рішення на рівні з іншими членами уряду.

Можна виділити ряд інших додаткових ознак, які відрізняють політиків від державних службовців. Так, щодо професійності як ознаки державної служби, то для претендентів на політичні посади є не обов'язковим наявність досвіду роботи у певній галузі чи певної освіти, не передбачається проходження конкурсу на перевірку професійних якостей. Головним фактором при призначенні чи обранні на посаду державного політичного діяча є підтримка особи впливовими політичними групами, яка в свою чергу, як правило, є результатом її політичної орієнтації та ділових якостей. Державні службовці, навпаки мають бути політично нейтральними до легітимного керівництва держави. Важливо також, щоб політик у своїй діяльності був ініціативним, і дотримався принципу політичної моральності, тобто не зраджував своєї політичної позиції, а у випадку неможливості дотримання цієї позиції був готовий піти у відставку за власною ініціативою.

Прикладом законодавчого закріплення поняття «державний політичний діяч» є Закон Литовської Республіки «Про чиновників», у якому визначено, що «державними політичними діячами (політиками) є працівники, обрані на свою посаду громадянами Литовської республіки у хо-

ді прямих виборів, а також побічним шляхом або призначені державними інституціями законодавчої і виконавчої влади для виконання політичної програми. Державними політичними діячами є Президент Республіки, члени Сейму, Прем'єр-міністр і міністри Литовської Республіки»⁷³.

* * *

Логічним продовженням запровадження в органах виконавчої влади посад державних політичних діячів постає питання щодо можливості суміщення статусу народного депутата України та політичної посади в органах виконавчої влади.

У більшості країн Європейського Союзу загальноприйнятим є стан, коли члени уряду є членами парламенту або можуть бути членами парламенту. Винятком є чотири країни: Франція, Австрія, Португалія та Люксембург (останні дві країни в адміністративному праві вважаються послідовниками Франції). В Португалії зупиняється членство в парламенті на час перебування в уряді. У Франції, коли депутат йде на урядову посаду, він втрачає повноваження депутата до наступних виборів. Але і в самій Франції це правило є небезспірним, і вже були неодноразові спроби внести відповідні зміни в Конституцію.

Щодо можливості суміщення депутатського мандата з перебуванням на посаді члена уряду в Україні, то практика свідчить, що дуже часто саме з числа народних депутатів призначаються урядовці. Це є підтвердженням того факту, що саме у парламенті концентрується політична еліта держави. Однак, формально законодавча невизначеність щодо такого суміщення змушувала багатьох народних депутатів відмовлятися від роботи в уряді через небажання в близькому майбутньому бути усунутим від активного політичного життя до наступних парламентських виборів, оскільки уряди в перехідний період як правило «короткострокові». Тому було б доцільно чітко закріпити законом можливість такого суміщення, хоча і сьогодні Конституція України не встановлює прямої заборони народному депутату України перебувати на посаді члена Кабінету Міністрів.

Так, частина друга статті 78 Конституції України, яка встановлює конституційні вимоги щодо несумісності зазначає, що «народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі». Те, що посада члена уряду не характеризується представницьким мандатом — очевидно, оскільки особа на неї не оби-

⁷³Стаття 2 Закону Литовської Республіки «Про чиновників» від 4 квітня 1995 року // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. — К.: Школяр, 1999. — С.375.

рається і не уповноважена представляти народ, а призначається для реалізації політичної програми. Не відноситься вона і до посад державної служби, навіть відповідно до чинного Закону «Про державну службу»⁷⁴, а тепер і Указу Президента України від 29 травня 2001 року⁷⁵. Але для безспірного розуміння того, що посада члена уряду є державною політичною посадою є обов'язковим набуття чинності Законом України «Про Кабінет Міністрів України», оскільки виключно законом може визначатися організація діяльності органів виконавчої влади.

Серед конкретних вимог щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності, передбачених Законом України «Про статус народного депутата України» також немає обмеження щодо зайняття посади члена уряду. Це додатково підтверджує можливість такого суміщення, оскільки законодавець у правовій державі завжди називає конкретні види несумісності⁷⁶.

Доповнень, а точніше законодавчого тлумачення потребує лише норма частини першої статті 78 Конституції та частина перша статті 4 Закону «Про статус народного депутата України» згідно з якою народний депутат «здійснює свої повноваження на постійній основі». Закріпивши в законі положення про те, що діяльність народного депутата на посаді члена уряду є однією з форм здійснення ним своїх повноважень, нарівні з виконанням повноважень по керівництву Верховною Радою чи роботою в одному з її комітетів, на наш погляд, можна вирішити проблему конституційності такого суміщення.

Щодо норми Конституції України, згідно з якою члени Кабінету Міністрів «не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час»⁷⁷, то можна однозначно стверджувати, що це диспозитивне положення не позбавляє члена уряду права зберігати мандат народного депутата. Адже діяльність народного депутата це форма реалізації політичної волі народу як єдиного джерела влади, а ще точніше — це діяльність з метою втілення політичної програми, яка отримала підтримку виборців. Діяльність на посаді члена уряду також має на меті реалізацію політичної програми. Тобто, і здійснення повноважень народного депутата, і діяльність члена уряду є державною політичною діяльністю спрямованою на реалізацію єдиної політичної програми.

⁷⁴Стаття 9 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року.

⁷⁵Указ Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року №345.

⁷⁶М.Онішук, В.Кампо. «Чи сумісний депутатський мандат з посадою члена Кабінету Міністрів?» // Урядовий Кур'єр, 3 листопада 1999, № 207.

⁷⁷Частина перша статті 120 Конституції України від 28 червня 1996 року.

Аргументом на користь позиції щодо необмеження Конституцією члена уряду мати представницький мандат є і порівняння статті 120 з іншими нормами Конституції щодо обмеження суміщення певних посад з іншими посадами чи видами діяльності. Так, частина четверта статті 103 Конституції категорично забороняє Президенту мати «інший представницький мандат», частина друга статті 127 забороняє професійному судді мати «представницький мандат». Таким чином стаття 120 Конституції зберігає можливість члена уряду мати мандат народного депутата України.

Але, незважаючи на всі ці аргументи, після тривалих дискусій у Верховній Раді 2001 року в ході обговорення проекту Закону «Про Кабінет Міністрів України» більшість і народних депутатів, і науковців не підтримали ідею суміщення посади члена Кабінету Міністрів і мандату народного депутата України. Основним їх аргументом було те, що це суперечитиме принципу розподілу влади і створюватиме додаткові можливості впливу виконавчої влади на законодавчу. Але, на нашу думку, це ще не остаточне вирішення цієї проблеми.

2. ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПОСАД ДЕРЖАВНИХ СЕКРЕТАРІВ МІНІСТЕРСТВ

Інститут державних секретарів міністерств запроваджено Указом Президента України⁷⁸. Зокрема статтями 1 — 5 цього Указу були визначені статус державних секретарів міністерств, їх завдання, окремі повноваження, а також порядок призначення та звільнення. Цей акт глави держави став другим реальним кроком у здійсненні адміністративної реформи в Україні після відповідних указів Президента України від 15 грудня 1999 року, та породив численні дискусії у політичних і наукових колах. На жаль, і в цьому випадку зміни в організацію та порядок діяльності органів виконавчої влади запроваджено указом глави держави, а не шляхом надання чинності Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та прийняття Закону «Про центральні органи виконавчої влади», перший проект якого було підготовлено ще 1997 року.

Як відомо, завдання, напрямки та заходи щодо проведення адміністративної реформи визначені в Концепції адміністративної реформи в Україні, основні положення якої Указом Президента⁷⁹ були покладені в основу здійснення реформування системи державного управління в Україні. Серед іншого, Концепція передбачала і реформування внутрішньої організації та засад діяльності керівних працівників міністерства. Таке реформування мало своїм завданням: по-перше, звільнення міністрів від поточних адміністративних функцій управління міністерством на користь стратегічного планування і вироблення державної політики в певному секторі державного управління та роботи в Кабінеті Міністрів; по-друге, створення умов для ефективного та стабільного управління апаратом міністерства.

Зокрема Концепція передбачала, що міністр як «політичний діяч» очолює міністерство, і його головною функцією є визначення напрямку урядової політики у відповідному секторі державного управління. Передбачалося, що очолювати апарат міністерства має один із заступників міністра, який є державним службовцем і призначається на посаду Кабінетом Міністрів за поданням керівного органу управління державною службою. Назвати цього заступника міністра в Концепції пропонувалось «керівник апарату міністерства», на відміну від інших заступників, посади яких також зберігалися, так само як посади державних

⁷⁸Указ Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року № 345.

⁷⁹Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810.

службовців. До речі, варіант Концепції, схваленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи передбачав, що перший заступник міністра є «політиком», і його головним завданням є підтримка міністра в реалізації політичних функцій.

При цьому Концепція пропонувала певний «компроміс» між тогочасною ситуацією в Україні та організацією керівництва міністерств у демократичних правових державах. Варто відзначити, що загалом відомі дві моделі побудови піраміди виконавчої влади: американська (президентська) та європейська (парламентська або президентсько-парламентська). В США все вище керівництво в міністерствах, в тому числі керівники апаратів міністерств та керівники найбільших підрозділів міністерств, є політично призначеним. І наприклад, при приході до влади новообраного Президента США Клінтона кількість таких політично призначених осіб у виконавчій владі склала 1600 осіб⁸⁰, хоча деякі фахівці називають ще більше число. Україна відповідно до Конституції є президентсько-парламентською республікою, враховуючи вплив Верховної Ради України на формування та діяльність уряду, а також те, що Президент України є главою держави і не очолює виконавчу владу. Саме тому Концепція адміністративної реформи в Україні орієнтувалася на європейську модель, яка передбачає мінімальне проникнення політичного керівництва у виконавчу владу (наприклад, при зміні уряду у Великій Британії змінюється лише біля сотні посадових осіб).

В більшості європейських країн міністерство очолює міністр як «політик», і він, як правило, має одного або кількох заступників — «політиків». В окремих країнах ця посадова особа називається «молодший міністр» (Велика Британія), «міністр-делегат» (Франція), «парламентський державний секретар» (ФРН, Латвія), тощо. До речі, прикметник «парламентський» точно вказує на головне завдання цієї посадової особи — співпраця з парламентом. В будь-якому випадку міністр не може залишатись без політичної підтримки як всередині міністерства, так і в зовнішніх відносинах.

Саме «політичний» заступник міністра виконує обов'язки міністра у випадках тимчасової відсутності останнього. Лише «політичний» заступник міністра може замішувати міністра на засіданнях уряду, у роботі урядових комітетів та у відносинах з парламентом.

У свою чергу керівником апарату міністерства є державний службовець. У різних країнах цей функціонер також називається по-різному, наприклад: в Ірландії — секретар, у Великій Британії — постійний

⁸⁰ Див.: Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Монография. — Х: Факт, 1998. — С.150.

секретар, у ФРН, Люксембурзі — державний секретар, у Бельгії, Греції, Нідерландах — генеральний секретар.

Таким чином принциповими положеннями європейського досвіду є те, що:

1) міністр як «політик» має заступника, який є його однодумцем, призначається разом з ним, надає підтримку міністру в політичній діяльності, в тому числі у зв'язках з парламентом, і в разі потреби — тимчасово виконує обов'язки міністра;

2) керівник апарату міністерства є державним службовцем покликаним організовувати діяльність апарату міністерства та забезпечувати стабільність і наступництво в його роботі. Зайняття посади керівника апарату міністерства відбувається на конкурсних засадах і відзначається стабільністю, тобто не може пов'язуватися із строком повноважень жодного політичного органу, в тому числі — глави держави. З практики європейських країн не відомі факти, щоб державний секретар міністерства чи інший державний службовець виконував обов'язки міністра в час його відрядження, хвороби чи відпустки.

Це найбільш типова організація управління міністерством. Зустрічаються і деякі специфічні системи, які при цьому не порушують принципу розподілу політичного та адміністративного керівництва у міністерстві. Зокрема, зустрічаються випадки, коли в деяких міністерствах буває одночасно по два міністри (наприклад, у Нідерландах і Фінляндії), і в такому випадку у разі відсутності одного з міністрів, його обов'язки виконує інший. До речі, посада, що називається «державний секретар» у деяких країнах є політичною (наприклад, у Польщі, Нідерландах, Франції), а керівником апарату міністерства є «генеральний директор» чи «генеральний секретар». В Угорщині є два державні секретарі, один з яких є політичним, а інший — адміністративним. В окремих невеликих країнах, де немає посади заступника міністра, обов'язки міністра на час його відсутності покладаються на іншого члена уряду (Естонія), але враховуючи обсяги навантаження на урядовців в Україні та темпи роботи в уряді такий підхід видається недоцільним.

* * *

Враховуючи зміни в суспільстві та державі, що відбулись з часу схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні, а також, очевидно, і міжнародний досвід, Президент України прийняв рішення навіть радикальніше, ніж передбачалось Концепцією. Врешті, Україна от-

римала не лише нову модель організації управління міністерством, але й деякі проблеми, з цим пов'язані.

Насамперед, необхідно відзначити, що окремі положення Указу Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» є сумнівними з точки зору їх відповідності Конституції України, оскільки вони стосуються організації та порядку діяльності органів виконавчої влади, а також визначають повноваження окремих посадових осіб. Як відомо, відповідно Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади визначаються виключно Конституцією та законами України⁸¹. Але звичайно, належну відповідь на дане питання може дати лише Конституційний Суд України⁸².

На відміну від Концепції адміністративної реформи в Україні, Указом Президента України визначено інший порядок призначення державного секретаря міністерства та його заступників. Зокрема, таким повноваженням Президент України наділив не Кабінет Міністрів України, а себе. При чому в Указі зазначено, що державні секретарі призначаються на термін повноважень Президента. Такий підхід проблематичний не лише з огляду на відсутність у Конституції України такого повноваження Президента України, але й небезпечний з точки зору впливовості уряду на виконавчу вертикаль. Адже вища ланка державних службовців стала фактично незалежною від Кабінету Міністрів України в цілому, та від міністрів зокрема.

З метою надання правомірності положенню Указу Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» про призначення державних секретарів міністерств та їх заступників Президентом України в частині п'ятій статті 3 цього Указу визначено, що державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники належать до числа керівників відповідних міністерств. Це положення також сумнівне з точки зору відповідності Конституції України. Так, із змісту пункту 10 частини першої статті 106 Конституції України, відповідно до якої Президент України призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади впливає, що керівниками міністерств є лише члени Кабінету Міністрів України, тобто міністри.

⁸¹Див.: пункт 12 частини першої статті 92, частину другу статті 120 Конституції України від 28 червня 1996 року.

⁸²Слухання справи за конституційним поданням 70 народних депутатів України про неконституційність Указу Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року №345 відбулися в Конституційному Суді 19 березня 2002 року, але на момент здачі даної праці в друк рішення ще не було прийнято.

Крім того, зазначеним Указом Президента строк повноважень державних секретарів міністерств пов'язано зі строком повноважень глави держави. В умовах України, де відповідно до Конституції строк повноважень Кабінету Міністрів України також пов'язано зі строком повноважень Президента України, періодично виникатиме ситуація, в якій міністерства одночасно залишатимуться не лише без політичного, але й без адміністративного керівництва. Це може означати не лише паралізацію роботи міністерства, але фактично позбавляє сенсу існування інституту державних секретарів міністерств, які саме і покликані забезпечувати інституційну пам'ять та наступництво в роботі міністерства.

Невиправданим є також рішення про ліквідацію інституту заступників міністрів⁸³. Хто допомагатиме міністру в його політичній діяльності, хто буде замішувати міністра на засіданнях Кабінету Міністрів України, у роботі урядових комітетів, а також в парламенті? Відповіді на ці питання Президент дав лише наступним Указом від 14 липня 2001 року, яким було затверджено Примірне положення про державного секретаря міністерства⁸⁴. Зокрема, повноваження щодо заміщення міністрів покладалися на державних секретарів міністерств. Але така відповідь не є задовільною, адже неприпустимо, щоб це робили державні службовці, навіть найвищого рангу, оскільки вони не повинні і не можуть нести політичної відповідальності за дії уряду.

Нарешті норма акту глави держави про ліквідацію посад заступників міністра є не лише сумнівною щодо її відповідності Конституції України, але й вступає в суперечність з декількома законами, в яких ці посади згадані. Наприклад, Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» передбачена не лише посада першого заступника Міністра охорони здоров'я України, але й порядок його призначення та звільнення⁸⁵, що має здійснюватися, до речі, Кабінетом Міністрів України. Посади заступників міністрів згадані і в інших законах, зокрема: «Про міліцію»⁸⁶, «Про оборону України»⁸⁷, «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»⁸⁸.

⁸³Стаття 6 Указу Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року №345.

⁸⁴Указ Президента України «Про Примірне положення про державного секретаря міністерства» від 14 липня 2001 року №529.

⁸⁵Частина перша статті 32 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року.

⁸⁶Частини восьма, десята, дванадцята та тринадцята статті 7 Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року.

⁸⁷Частина третя статті 18 Закону України «Про оборону України» в редакції від 5 жовтня 2000 року.

⁸⁸Частина перша статті 5 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26 січня 1993 року.

Щодо завдань, які ставилися при реформуванні управління міністерством, то, очевидно, з прийняттям цих указів Президента, перерозподіл повноважень таки стався, і міністри здається отримали один із ресурсів для політичної діяльності — час. Адже абсолютна більшість повноважень по вирішенню кадрових, установчих та інших організаційних питань в міністерстві була віднесена до компетенції державних секретарів, і міністри можуть тепер зосередити свою увагу саме на виробленні політики. Проте виникли інші питання: хто допомагатиме міністру в цьому, та які ресурси залишаються у міністрів для впровадження своєї політики.

Державний секретар міністерства, навпаки, отримав дуже широкі повноваження: керівництво роботою апарату міністерства; призначення та звільнення працівників центрального апарату міністерства та керівників територіальних підрозділів міністерства, а також підприємств, установ та організацій, що входять до сфери його управління; затвердження за погодженням з міністром структури міністерства; розпорядження бюджетними коштами, передбаченими на утримання центрального апарату міністерства і його територіальних органів тощо.

При цьому при перерозподілі повноважень не були враховані сучасні умови України. Якою буде керованість міністерством у зв'язку з кардинальною зміною центрів влади в міністерстві? Адже перша заповідь будь-якої реформи — не нашкодити! Виходячи з цього, в проекті закону «Про центральні органи виконавчої влади» пропонується залишити за міністрами такі повноваження як: затвердження на посадах керівників департаментів міністерств та керівників територіальних органів міністерства; утворення територіальних та інших органів міністерства за згодою Кабінету Міністрів України; затвердження структури апарату міністерства тощо. Ймовірно, що згодом, еволюційно ми прийдемо до вивільнення міністра і від цих повноважень, але сьогодні на перехідний період важливо залишити в уряді та у міністрів реальні важелі впливу на виконавчу вертикаль. Можна було б навіть у законі передбачити конкретні етапи змін у розподілі повноважень.

Очевидно, саме дисбаланс владних повноважень у міністерствах змусив главу держави через півроку після запровадження інституту державних секретарів міністерств внести зміни в свої акти і перерозподілити повноваження на користь міністрів. Зокрема, Указом Президента України до повноважень міністрів було віднесено: затвердження структури міністерства за пропозицією державного секретаря міністерства, призначення на посади та звільнення з посад керівників територіальних органів міністерства, погодження призначення та звільнення працівників цен-

трального апарату міністерства⁸⁹. В даній ситуації, як позитив можна відзначити те, що помилка фактично була визнана і виправлена. Але загалом цей випадок ще раз засвідчив, що порушення методології проведення реформ веде до спотворення очікуваних результатів.

Крім адміністративних функцій та повноважень, державні секретарі сьогодні наділені і деякими політичними функціями та повноваженнями. Як вже зазначалося, державний секретар міністерства у разі відсутності міністра доповідає за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України законопроекти та інші питання на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Отже, державні службовці і надалі будуть відстоювати політичні ініціативи уряду.

Державному секретареві міністерства навіть надано право «брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що належать до сфери діяльності міністерства»⁹⁰. Це невиправданий підхід, адже на засіданні уряду приймаються політичні рішення, і присутність на ньому державних службовців за власною ініціативою є неприпустимою. Тому необхідно обмежити участь державних секретарів міністерств на засіданнях Кабінету Міністрів України лише випадками, коли таку участь визначить необхідною сам уряд.

Отже, крім загалом позитивного наслідку — формального розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах, а також запровадження інституту державних секретарів, ми отримали і ряд загроз: 1) послаблення впливу Кабінету Міністрів України та міністрів на виконавчу вертикаль; 2) залишення міністрів без політичної підтримки; 3) небезпеку втягування державних секретарів у політичні процеси; 4) нестабільність у міністерстві через невстановлення та недотримання вимог щодо політичної нейтральності державних секретарів міністерств; 5) незабезпечення інституційної пам'яті та наступництва в роботі міністерств при зміні Президента України.

⁸⁹Указ Президента України «Про внесення змін до деяких указів Президента України» від 15 січня 2002 року №22.

⁹⁰Абзац другий статті 5 Примірного положення про державного секретаря міністерства, затвердженого Указом Президента України «Про Примірне положення про державного секретаря міністерства» від 14 липня 2001 року №529.

* * *

Видається не лише можливим, але й необхідним виправити ці недоліки. Для цього необхідно зосередити увагу на прийнятті відповідних законів, насамперед, «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». Це не лише дозволило б врегулювати питання повноважень, організації та порядку діяльності міністерств відповідно до конституційного принципу законності, але й дало б можливість вирішити більшість проблем системно.

Обов'язково необхідно повернути посаду заступника міністра, але вже в новій якості — як «політика». Відповідно всі політичні функції, в тому числі участь у засіданнях Кабінету Міністрів України та в роботі урядових комітетів, а також представлення законопроектів у Верховній Раді України повинен здійснювати міністр, а у разі його відсутності — заступник міністра, адже лише вони несуть політичну відповідальність за свою діяльність. Кількість заступників міністра необхідно обмежити залежно від навантаження міністра: його залучення до складу декількох урядових комітетів, обсягу роботи в парламенті тощо. Відповідно, у більшості міністерств має бути один заступник міністра, а в деяких, переобтяжених політичними функціями — два (наприклад, в міністерствах закордонних справ, юстиції, фінансів).

Необхідно переглянути порядок відбору та призначення державних секретарів міністерств, якщо це дійсно має на меті підвищення ефективності діяльності міністерств. Оскільки посада державного секретаря міністерства є посадою «державного службовця», то обов'язково має проводитися відкритий конкурс на зайняття цих посад. При цьому повинні бути враховані положення статей 4 та 15 Закону України «Про державну службу», відповідно до яких процедура прийняття на державну службу визначається Кабінетом Міністрів України. Затвердження на посаді державного секретаря міністерства за результатами конкурсу має здійснюватися Кабінетом Міністрів України. При цьому процедура призначення державних секретарів може бути багатоступеневою.

Перелік підстав для дострокового звільнення має бути вичерпним, і ключовою серед них має бути некваліфіковане виконання обов'язків. Жодні політичні чинники не повинні впливати на перебування державних секретарів на посаді.

Важливим моментом для ефективної реалізації механізму розподілу політичного та адміністративного керівництва у міністерстві є врахування персональних (особистісних) характеристик осіб, які призначаються на посади міністрів та державних секретарів. Зокрема, міністри повинні бути ініціативними, активними, творчими, а державні секретарі — лояльними та добросовісними виконавцями, з організаційними здібностями та з досвідом управлінської діяльності. Проте перші кадрові призначення зовсім не враховували цих підходів, наприклад, два народних депутати України були призначені державними секретарями міністерств.

Нарешті, важливо не зупинятись лише на реформуванні верхівки міністерств. Необхідно продовжити роботу щодо функціонального обстеження всіх центральних органів виконавчої влади. Це дало б можливість не лише впорядкувати систему центральних органів виконавчої влади, але й вдосконалити їх внутрішні структури. Проведення планоїрної політики децентралізації та деконцентрації владних повноважень, в тому числі наближення прийняття управлінських рішень до «споживачів», особливо в частині надання адміністративних (управлінських) послуг, — все це також покликано зосередити увагу міністерств на головному — формуванні та реалізації державної політики.

3. НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Державна служба⁹¹ є важливим інститутом сучасної держави. Державна служба, як самостійний вид державної професійної діяльності, виникла в другій половині XVII сторіччя в Європі, зокрема у Німеччині та Франції⁹². До сьогоднішнього дня інститут державної служби еволюціонував в одну з підвалін демократичної правової держави, важливу гарантію ефективного функціонування державного механізму. І хоча в світі виділяють різні варіанти систем державної служби, зокрема систему кар'єри, систему посад тощо, незважаючи на їхні відмінності все ж можна назвати загальні засади державної служби. Це, насамперед, професійність, аполітичність (політична нейтральність або лояльність), здійснення державних функцій, стабільність (або безстроковість) та державне фінансування.

Як відомо, в Радянському Союзі інститут державної служби взагалі не визнавався. І головною причиною було те, що в тоталітарній державі було неможливо залишатись аполітичним, займаючи посаду в органі влади. Саме через це і вітчизняна наука адміністративного права не приділяла належної уваги розробці теорії державно-службових відносин, що згодом позначилося і на рівні наукового забезпечення процесу становлення державної служби в Україні.

Інститут державної служби в нашій державі був створений лише після отримання Україною незалежності. Чинний Закон України «Про державну службу» був прийнятий вперше на теренах країн колишнього СРСР⁹³ 16 грудня 1993 року в числі фундаментальних законів незалежної України, які безпосередньо стосувались процесу розбудови державності, визначення основних засад організації та функціонування органів державної влади. Основні положення цього Закону розроблялись під впливом соціально-політичної ситуації тогочасної України, і тому його основним завданням було створення інституту державної служби Української незалежної держави, оскільки в спадщину від радянської доби Україна отримала партійно-номенклатурну неправову організацію державно-службових відносин.

Прийняття окремого закону про державну службу дало можливість констатувати сам факт утворення інституту державної служби в Украї-

ні. Законом було створено систему проходження державної служби та кар'єри державного службовця, визначені особливості статусу державного службовця, легалізовано поняття патронатної служби, службової кар'єри, утворено систему управління державною службою — спеціальний орган управління державною службою — Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України та міжвідомчий дорадчий орган — Координаційну раду з питань державної служби.

Вищезгадане дає підстави вважати, що чинний Закон «Про державну службу» в значній мірі виконав своє завдання по створенню і законодавчому забезпеченню основних напрямків функціонування інституту державної служби в Україні. Однак, в більш широкому контексті впровадження в життя даного Закону не дало очікуваних результатів. Державна служба в сьогоднішніх умовах ще не стала підконтрольною суспільству демократичною та ефективною організацією державно-службової діяльності, спрямованою на вирішення нагальних проблем, що стоять перед суспільством і державою.

Тому одним із пріоритетних напрямків адміністративної реформи в Україні, поряд з структурними та функціональними перетвореннями у сфері виконавчої влади, є також реформування державно-службових відносин. Основними цілями і завданнями державної служби як інституту української держави має бути охорона конституційного устрою, захист прав та свобод людини і громадянина; забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень, надання якісних адміністративних (управлінських) послуг громадянам.

Мають бути утверджені нові підходи до організації діяльності державних службовців. Необхідно встановити стандарти якості роботи державних службовців та їх поведінки у відношеннях з громадянами. На сьогодні головним завданням діяльності державних службовців повинне стати забезпечення прав та інтересів людини. Потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння інтересам суспільства.

Можна виділяти різні причини незадовільного становища інституту державної служби в Україні загалом та статусу державного службовця зокрема. Істотними, на нашу думку, є економічні та політичні фактори, але суттєве значення мають також недоліки самого Закону «Про державну службу». Основною проблемою чинного Закону, яка так і залишилась невирішеною, є невизначеність сфери його регулювання. Цей

⁹¹Тут і надалі поняття державної служби вживається у вузькому значенні, як служба в органах державної влади («чиновництво»), тобто те, що англійською мовою називається «civil service».

⁹²Див.: Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. -Х: Факт, 1998. — С.39-45.

⁹³Там само. — С.98.

закон формально обмежив коло державної служби лише до служби в державних органах та їх апараті, що не відповідає сучасному розумінню інституту державної служби. В ньому фактично ототожнюються поняття «державного службовця» та «посадової особи», що призвело до розмитості визначальних понять Закону. Іншим недоліком Закону є відсутність розподілу видів державної служби залежно від класифікації органів державної влади, інших державних інституцій та посад у них.

Немає в Законі жодного застереження щодо безпосередньої активної політичної діяльності державних службовців, хоча загальновідомо, що одним з головних принципів державної служби є політична нейтральність державних службовців, їх служіння суспільству в цілому, державі, а не окремим політичним силам. Більше того, стаття 9 чинного Закону взагалі не піддається однозначному логічному розумінню, оскільки її назва та зміст частини першої тлумачаться деякими фахівцями таким чином, що до числа державних службовців відносяться і державні політичні діячі (Президент України, народні депутати), і судді. Надто мало уваги в Законі приділено правовому регулюванню підвищення кваліфікації державних службовців, що не сприяє поступальному вдосконаленню і самого інституту державної служби. Майже не врегульовані питання дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Нівельовано принципове положення Закону про прийняття на державну службу та про просування по службі «на конкурсній основі», через законодавче формулювання даної норми конструкцією «або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України»⁹⁴ та «крім випадків, коли інше встановлено законами України»⁹⁵. Наприклад, відповідно до Положення про формування кадрового резерву для державної служби «просування по службі державного службовця, зарахованого до кадрового резерву, або такого, що пройшов стажування чи навчався в Українській Академії державного управління при Президентові України, може здійснюватися за рішенням керівника відповідного державного органу, поза конкурсом»⁹⁶.

Отже, інститут державної служби підлягає реформуванню в контексті загальних завдань адміністративної реформи в Україні, і це є одним із її стратегічних напрямків. Потрібно також враховувати необхідність оновлення законодавства про державну службу відповідно до вимог Конституції України в напрямі забезпечення конституційного пра-

⁹⁴Стаття 4 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року.

⁹⁵Частина перша статті 15 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року.

⁹⁶Абзац другий пункту 12 Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 28 лютого 2001 року №199.

ва громадян України на рівний доступ до державної служби. Метою такого реформування є становлення високоефективного, стабільного, політично нейтрального, авторитетного інституту державної служби, який забезпечить підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління.

* * *

Загальні засади реформування інституту державної служби визначені в Концепції адміністративної реформи в Україні. Зокрема, Концепція передбачає, що державна служба має розвиватися на наступних принципах: класифікації державних органів і посад державних службовців; визначення сфери державної служби і статусу державних службовців; конкурсності, об'єктивності, прозорості і гласності при прийнятті на державну службу та здійсненні службової кар'єри; удосконалення адміністративної культури державних службовців та посилення суспільної довіри до них; правової захищеності та політичної нейтральності на державній службі; мотивації, стимулювання та заохочення державних службовців; професійної підготовки кадрів для державної служби; оптимізації структури управління державною службою⁹⁷.

Необхідно передбачити максимально повне регулювання державної служби як інституту адміністративного права. При цьому науковцями виділяються різні види державної служби: мілітаризована (пр.: збройні сили) та цивільна⁹⁸, яка має два підвиди: а) цивільна служба в органах державної влади (тобто те, що називається державною службою за чинним законом); б) цивільна служба в державних установах та організаціях (пр.: в закладах освіти, охорони здоров'я та інших «бюджетних» організаціях). Найкраще було б прийняти загальний закон про державну службу, який би виконував роль методологічного фундаменту правового врегулювання державної служби⁹⁹, а не про її окремий вид. Але поки що такого закону нема, а сферою регулювання чинного Закону «Про державну службу» є не вся державна служба, а лише державно-службові відносини, пов'язані з функціонуванням органів державної влади, тобто державна служба у її вузькому розумінні. Тому, оптимальною назвою такого закону була б — «Про службу в органах державної влади». При такій назві і предметі регулювання не виникатиме

⁹⁷Див.: Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998. — С.28.

⁹⁸Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. -Х: Факт, 1998. — С.142-145.

⁹⁹Державне управління: теорія і практика. За заг. ред. Авер'янова В.Б. — К., 1998. — С.188.

проблема з бажанням різних категорій працюючих у державних установах та організаціях поширити на себе статус державного службовця.

Щодо дискусій про доцільність прийняття такого закону в новій редакції, або ж про впровадження необхідних новацій в законодавчому регулюванні інституту державної служби шляхом внесення відповідних змін та доповнень до чинного Закону, то на нашу думку, внесення фрагментарних змін не приведе до дійсного реформування цього інституту, спрямованого на задоволення сучасних потреб держави у забезпеченні органів державної влади кваліфікованими, політично нейтральними кадрами.

Потрібно передбачити можливість поширення, в окремих випадках, дії даного закону на службовців так званої «спеціальної служби» — в органах прокуратури, суду, митних, податкових органів, якщо статус їх працівників, чи принаймні деякі питання їх статусу, не врегульовано відповідними законами. Наявність такої можливості уніфікує основні параметри статусу державних службовців, і таким чином, унеможливить дискримінацію працівників різних органів державної влади.

У побудові державної служби насамперед слід виходити з функцій державних органів, розподілу цих функцій між даними органами, визначення повноважень усіх органів у цілому і кожного окремо, а також повноважень їх працівників. Тобто потрібна функціональна класифікація державних органів різних рівнів і напрямів діяльності всіх гілок влади на основі узагальнення предметно-цільових характеристик, функцій та повноважень. Це дасть змогу розмежувати органи за специфікою діяльності, виявити однорідні функції, визначити доцільний функціональний розподіл між структурними підрозділами та штатними посадами.

Найпершим радикальним заходом реформування державної служби має стати чітке законодавче визначення статусу державних службовців, встановлення та утвердження норм і гарантій цього статусу. Необхідно дати чітку класифікацію посад в органах державної влади (політична, судова, службова), що зробить можливим визначити поняття «політична посада» і «державний політичний діяч», «службова посада» та «служба в органах державної влади», уникнути існуючої нині термінологічної плутанини у визначеннях «службовця» і «посадової особи».

В доктрині головними ознаками державної служби називають професійність, визначений порядок призначення на посаду (за результатами конкурсного відбору), постійність (особи приймаються на службу на невизначений строк), оплата праці за рахунок коштів державного

бюджету, і головне — виконання функцій держави¹⁰⁰. На нашу думку, можна додати ще таку ознаку державної служби як «кар'єрність», адже перебування на державній службі і добросовісне виконання своїх обов'язків майже автоматично призводить до присвоєння чергового рангу та до підвищення за посадою.

Серед важливих змін, які обов'язково треба провести, є запровадження нової для України, але поширеної в країнах Європейського Союзу, чотирирівневої категорійності службових посад. В нашій країні законодавством передбачено сім категорій посад, і проблема полягає в тому, що не існує різниці в підході між категоріями і рангами. Але ж ранги — це рівень кваліфікації, стажу і досвіду роботи службовця, а категорія — це лише якісна оцінка посади. Крім того, безпідставним є віднесення посад з принципово відмінними повноваженнями та ступенем відповідальності до однієї категорії (наприклад, посади заступника міністра і помічника Президента або посади головного спеціаліста апарату Кабінету Міністрів і заступника голови обласної державної адміністрації).

Отже, поділ посад на категорії має бути обґрунтований якісними відмінностями посад, а не їх рівнем, наприклад: категорія А — посади керівників органів та їх заступників, категорія Б — посади керівників структурних підрозділів; категорія В — посади фахівців (спеціалістів); категорія Г — посади допоміжного персоналу. Поділ на чотири категорії застосовується у державах, які близькі до України за формою правління та приналежністю до правової сім'ї, зокрема, у Франції, Німеччині¹⁰¹, Польщі¹⁰². Можна розглядати й інші варіанти поділу посад на категорії, але при цьому необхідно зважати, що велика кількість категорій є перешкодою внутрішньої мобільності державних службовців. Як альтернативу, на нашу думку, можна також застосовувати поділ на три категорії, якщо зважати, що в більшості випадків статус «чиновника» допоміжному персоналу не надається. Такий поділ стане зручним механізмом для уніфікованого правового регулювання державно-службових відносин щодо окремих категорій посад, починаючи від порядку відбору і призначення на ці посади, і закінчуючи спеціальними вимогами щодо порядку проходження державної служби.

Державну службу необхідно зробити загальнодержавною, цілісною на всій території України. Для цього необхідно передбачити утво-

¹⁰⁰Бахрах Д.Н. «Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы» // Государство и право, 1996, №12. — С.13.

¹⁰¹Див.: Зілдер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз /Пер. з фр. В.Ховхуна. — К.: Основи, 1996. — С.340.

¹⁰²Див.: стаття 28 Закону Республіки Польща «Про цивільну службу» від 5 липня 1996 року (неофіційний переклад).

рення нової системи управління державною службою (див. Схему №4). Таке управління може здійснюватися Радою державної служби, Державним секретарем Кабінету Міністрів України, Головним управлінням державної служби та керівниками службою в органах та регіонах. Необхідно наголосити, що керівником служби в органі не завжди має бути керівник відповідного органу, оскільки ця функція повинна покладатися на особу, яка займає найвищу службову посаду в органі, а керівництво в деяких органах (міністерство, обласна державна адміністрація) має диференціюватися на політичне та адміністративне.

Створення нового органу — Ради державної служби зумовлене необхідністю забезпечення формування високопрофесійного, політично нейтрального корпусу державних службовців. Цей орган (може бути і інша назва) повинен формуватися спільно главою держави, парламентом, урядом за участю судової гілки влади. До речі, у разі остаточного утвердження тлумачення Конституції України, за яким Президент і Верховна Рада не можуть наділятися згідно нових законів додатковими повноваженнями, буде необхідно внести зміни до Конституції щодо наділення їх даними повноваженнями.

Прототипом Ради державної служби у системі судустрою є Вища рада юстиції. Головними завданнями Ради державної служби має бути: проведення конкурсного відбору на посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України і його заступників; надання згоди на звільнення з посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників; погодження призначень на посади та звільнень з посад інших вищих державних службовців; здійснення нагляду за відповідністю проведення конкурсів на ці посади; розгляд справ стосовно порушень вищими державними службовцями вимог щодо несумісності; віднесення конкретних посад в органах державної влади до певних категорій за поданням Голодержслужби тощо.

Очевидно, що ці адміністративні функції має здійснювати незалежний колегіальний орган, оскільки і з правової, і з політичної точки зору це не може здійснювати ні Координаційна рада з питань державної служби при Президентові України, ні Головне управління державної служби (яке за Указом глави держави нині теж не при Кабінеті Міністрів, а при Президентові). Адже перший є дорадчим органом Президента, а Голодержслужба є абсолютно залежною від політичного керівництва держави, і, насамперед, від Президента та Кабінету Міністрів. В складі Ради державної служби, на нашу думку, мають бути утво-

рені кваліфікаційна та дисциплінарна комісії, які будуть важливою юридичною гарантією захисту прав самих державних службовців.

Державний секретар Кабінету Міністрів України як найвища посадова особа в державній службі і за посадою — керівник апарату уряду, має забезпечувати збереження кваліфікованих кадрів та загальне керівництво державною службою. Голодержслужба має сприяти Державному секретареві Кабінету Міністрів України в здійсненні його повноважень як безпосередньо так і через керівників службою в органах. Для цього доцільно значно підвищити роль Голодержслужби як провідного органу в організації кадрового забезпечення державних органів. Зважаючи на те, що повноваження та організація діяльності Голодержслужби врегульовуються окремим законом¹⁰³, тому даний орган має бути визначений саме як «орган виконавчої влади зі спеціальним статусом».

До повноважень Голодержслужби має належати визначення і планування потреби у кадрах державних службовців; розроблення, координація та контроль здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби (зокрема стосовно проведення атестації державних службовців); визначення потреби та координація навчання у системі професійної підготовки і підвищення кваліфікації кадрів для державної служби; вироблення організаційних засад формування кадрового резерву державних службовців; координація наукових досліджень з проблем підвищення ефективності державної служби. Керівники службою в органах з питань забезпечення умов функціонування служби та дотримання законодавства про державну службу повинні бути підзвітні Голодержслужбі.

Одним із головних завдань, яке має бути вирішено новим законодавством про державну службу, є забезпечення об'єктивності в підборі кадрів. Необхідно передбачити, що зайняття службових посад здійснюватиметься виключно за результатами конкурсу, а також встановити певні механізми для гарантування демократичності та прозорості цього процесу (визначити загальні кваліфікаційні вимоги для бажаючих зайняти певну посаду певної категорії; чітко врегулювати порядок проведення конкурсу, починаючи з оголошення про вакансії і закінчуючи призначенням на посаду за його результатами).

У країнах Європи можна виділити дві групи організації державної служби щодо підбору кадрів: 1) система кар'єри (тобто державні службовці попадають спочатку на найнижчі щаблі в ієрархії державної служ-

¹⁰³ Див.: частину третю статті 6 та статтю 7 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року.

би, а держава сприяє їм в кар'єрі); 2) система посад (на кожну посаду будь-якого рівня організовується відкритий конкурс, в якому мають право брати участь не тільки державні службовці)¹⁰⁴. На даному етапі для України більше підходить система посад, тому що у нас не існує підготовленого і сформованого самодостатнього корпусу державних службовців.

З метою формування дієвого резерву та заповнення вакантних посад у державних органах слід запровадити у загальнонаціональному масштабі систематичне інформування громадськості про потребу у кадрах. Важливо забезпечити доступ громадян та їх об'єднань до всіх загальних нормативних та інструктивних матеріалів, що визначають діяльність державних органів.

Дискусійним є питання про порядок призначення голів державних комітетів та голів районних державних адміністрацій. Концепцією адміністративної реформи в Україні пропонувалось, щоб ці посадові особи мали статус державних службовців¹⁰⁵, незважаючи на те, що вони призначаються як політичні діячі — Президентом України за поданням Прем'єр-міністра. Це цілком обґрунтований підхід, якщо зважити, що голови державних комітетів, на відміну від міністрів, не є членами уряду і не несуть політичної відповідальності, а голови районних державних адміністрацій повинні втілювати в районі регіональну політику, визначену головами відповідних обласних державних адміністрацій. Тому доцільно, щоб законодавство про державну службу в частині визначення процедури прийняття на службу (конкурсного відбору і т. д.), службової кар'єри та порядку звільнення зі служби поширювалося на цих осіб у повному обсязі, хоча звичайно залишається безспірним конституційне право глави держави на припинення їх повноважень без будь-яких підстав.

У майбутньому при інституті державної служби можна запровадити додатковий елемент набору кадрів в органи державної влади через роботу в якості «працівника органу державної влади», оскільки: по-перше, є необхідність проведення ретельного добору кадрів і особи, які не мають підготовки і невідомо, чи підійдуть для служби, не повинні завчасно складати присягу і набувати статусу державного службовця; по-друге, не всі працівники патронатних служб можуть бути державними службовцями, оскільки часто підбираються за політичними критеріями і без конкурсу (тобто є політично призначеними); по-третє, не завжди є виправданим надання статусу державного службовця обслуговуючому персоналу (це швидше є винятком); по-четверте, це дає

¹⁰⁴Див.: Auer A., Demmke C., Polet R. Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. — European Institute of Public Administration/ Maastricht. — 1996.

¹⁰⁵Див.: Концепція адміністративної реформи в Україні — К., 1998. — С.20, С.26.

можливість приймати на роботу в органи державної влади на певні посади (консультантів, радників, тощо) у разі потреби іноземців та осіб без громадянства. Перша категорія таких працівників, тобто осіб, які бажають вступити на державну службу, але не мають достатньої підготовки, можуть працювати в статусі працівника за трудовим договором на «підготовчій службі».

Можна також у майбутньому встановити граничні вікові обмеження не лише щодо перебування на державній службі, але й щодо вступу на державну службу, оскільки держава повинна ефективно «інвестувати» в професіоналізм службовців, і не отримувати невиправдане бюджетне навантаження.

Обов'язковим вважаємо здійснення системного контролю за проходженням державної служби. Необхідно створити систему об'єктивної оцінки діяльності державних службовців. Серед основних критеріїв оцінки повинні бути продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи. Така оцінка роботи державних службовців має бути постійною, а отже, її має здійснювати безпосередній керівник, щоб знати не лише рівень компетентності службовця (для чого є атестація), а й контролювати ставлення державного службовця до здійснення ним своїх обов'язків, якість виконання доручень. Це буде не просто формальна регламентація відносин в законі, а й важлива юридична гарантія захисту прав державних службовців та додатковий механізм загального підвищення ефективності роботи державних органів.

До речі, що стосується атестації, то хоча цей елемент проходження державної служби не є новим для України, але істотною прогалиною чинного Закону «Про державну службу» можна вважати відсутність його законодавчого регулювання. І до сьогоднішнього дня питання проведення атестацій вирішуються виключно на рівні підзаконної нормотворчості¹⁰⁶, що часто призводить до порушення прав державних службовців під час «атестаційних кампаній». Тому необхідно обов'язково включити в Закон положення про завдання атестації та її наслідки, періодичність проведення атестації та оцінку її результатів, повноваження Кабінету Міністрів України щодо регламентування умов та конкретного порядку проведення атестацій.

Доцільно змінити, порівняно з існуючим, і підходи до інституту «ранжування державних службовців». На нашу думку, доцільно збільшити кількість рангів державних службовців приблизно до 30, щоб забезпечити гнучкість у визначенні кваліфікації службовця та відповідно

¹⁰⁶Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» від 28 грудня 2000 року N1922.

в оплаті праці. Збільшити кількість рангів необхідно ще й тому, що тривала зайнятість на державній службі в межах однієї категорії вимагає мотивації для безперервного підвищення професіоналізму, в тому числі і шляхом матеріального заохочення.

Ряд вдосконалень можна запропонувати і щодо загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Зокрема, доцільно створити розгорнуту, упорядковану систему обов'язкового підвищення кваліфікації державних службовців з використанням різних форм навчання, збільшити бюджетне фінансування на підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців. Особливу увагу в підвищенні кваліфікації державних службовців (навчання, стажування тощо) потрібно звернути на забезпечення індивідуального підходу до кожного з них. Необхідно запровадити індивідуальні програми розвитку кар'єри державного службовця, у якій би враховувалися наміри і можливості особи щодо кар'єри, потреби органу в кадрах та визначалися перспективи кар'єрного росту службовця і заходи щодо підвищення його кваліфікації.

Необхідно удосконалити визначення та застосування норм і гарантій статусу державних службовців. Це включає забезпечення цілісності, системності, повноти та стабільності правового і соціального становища державних службовців, узгодження їх посадових повноважень з правами та обов'язками.

Особливий наголос у цій сфері слід зробити на вимозі щодо політичної нейтральності державних службовців, оскільки саме таким чином можна буде забезпечити стабільність кадрів та законність і ефективність роботи державних органів, захистити самих державних службовців від їх «втягування» в політичну боротьбу та диференціацію за критеріями політичної відданості. Доцільно встановити конкретні обмеження активної політичної діяльності державних службовців, наприклад: заборону брати участь у передвиборній агітації, збирати підписи виборців для реєстрації особи кандидатом в Президенти тощо.

Важливою гарантією формування ефективної державної служби та захисту прав державних службовців має бути чітка регламентація підстав та порядку звільнення державних службовців, а також порядку оскарження рішень про звільнення. Специфіку службових відносин можна підкреслити також, передбачивши можливість переведення державного службовця (за його згодою) на інше робоче місце, в тому числі в іншу місцевість. Це зумовлено необхідністю кадрового забезпечення органів за будь-яких умов (в тому числі дефіциту місцевих фахівців), а також потребою проведення періодичної ротації кадрів.

Слід реформувати систему оплати праці державних службовців з тим, щоб забезпечити конкурентоспроможність державної служби на ринку праці, запобігти корупції, кардинально підвищити зацікавленість кадрів у продуктивній і відповідальній роботі, перебуванні на державній службі та подальшій кар'єрі. Має бути вдосконала структура оплати праці, забезпечена її прозорість. Потрібно істотно збільшити частку посадового окладу в сукупній заробітній платі, значно підняти роль рангу державного службовця у матеріальному стимулюванні (наприклад у разі підвищення рангу заробітна плата повинна збільшуватися принаймні на 10 відсотків). Обов'язковим є посилення диференціації оплати праці з урахуванням рівня відповідальності. Заробітна плата повинна приваблювати молодих кваліфікованих спеціалістів на державну службу, а високі соціальні гарантії, насамперед пенсійне забезпечення, — утримувати державних службовців з досвідом від переходу в приватний сектор.

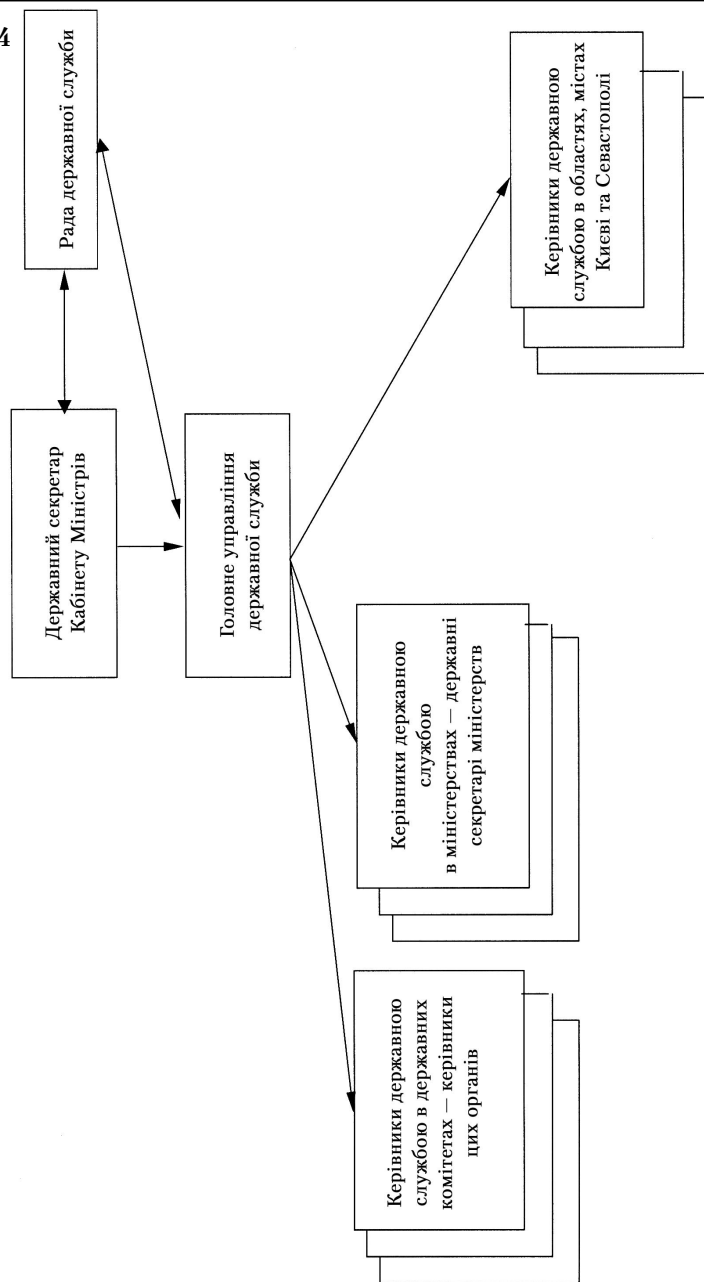
До речі, що стосується оплати праці, то в більшості країн Європи державні службовці мають, як правило, нижчу зарплату, ніж в приватному секторі, і вона, як правило, є уніфікована. Тому державні службовці мають значно вище пенсійне забезпечення, гарантоване державою, інші соціальні гарантії. Хоча в деяких країнах «системи посад» зараз відходять від «табелювання». Наприклад, у Великій Британії та Швеції керівники виконавчих агенцій, у яких працюють приблизно 90% усіх державних службовців, мають свободу щодо використання коштів виділених органу бюджетом, і можуть брати на рівноцінні посади двох осіб та встановлювати їм різні зарплати. Але нам ще рано запроваджувати таку практику, оскільки це може призвести до зловживань.

Важливо детально врегулювати інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців: визначити підстави для притягнення до такої відповідальності, в тому числі за невідвернення шкідливих наслідків через бездіяльність; розширити перелік видів дисциплінарних стягнень, що дасть змогу добитися більшої гнучкості та ефективності дисциплінарної практики. Треба чітко регламентувати порядок дисциплінарного провадження, запровадивши, як правило, колегіальний розгляд справи, забезпечити права державного службовця на захист під час розгляду справи та можливість оскарження рішень про накладення стягнень. Можна передбачити матеріальну відповідальність державних службовців, щоб підвищити якість роботи і службовців і органів, а також реально захистити права громадян.

На нашу думку, лише такий комплексний підхід дозволить зробити державну службу престижною та висококваліфікованою.

Схема №4

ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ
В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ



РОЗДІЛ III

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ В СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ

1. ОСНОВНІ ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

Законодавче впорядкування порядку діяльності органів виконавчої влади є одним з найважливіших завдань адміністративної реформи в Україні. Це зумовлено не лише необхідністю формального виконання вимог Конституції України¹⁰⁷, хоча і ця причина є цілком самодостатньою. В першу чергу, дана потреба зумовлена необхідністю захисту прав та свобод громадян і законних інтересів юридичних осіб у відносинах з державою, а також підвищенням ефективності діяльності самих органів виконавчої влади.

Але і досі, через шість років після прийняття Конституції України, більшість процедурних відносин у системі виконавчої влади регулюються підзаконними нормативно-правовими актами, а деякі не врегульовані взагалі. Більшість законопроектних робіт у цій сфері перебувають ще в далекому до завершення стані. Винятком є лише Закон «Про Кабінет Міністрів України», який очікує лише введення в дію, але і в цьому випадку ще буде необхідним прийняття Регламенту Кабінету Міністрів України. Для впорядкування адміністративно-процедурних відносин у сфері підзаконної нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, відносин у справах за ініціативою органів виконавчої влади, в тому числі щодо реалізації їх контрольних повноважень, а також відносин щодо вирішення органами виконавчої влади справ за зверненнями фізичних та юридичних осіб, є необхідним ґрунтовне науково-методологічне опрацювання даної проблематики.

В цьому сенсі першочерговим завданням є теоретична класифікація процедурних відносин у системі органів виконавчої влади, адже специфіка кожної з груп цих відносин вимагає особливого правового регулювання. В даній роботі необхідно враховувати як змістовні критерії — для чого здійснюється та чи інша діяльність органу виконавчої влади, так і формальні критерії — як ініціюється певний вид діяльності та яку форму має «вихідний продукт» органу тощо.

Отже, в найзагальнішій формі всі процедурні відносини органів виконавчої влади можна поділити на внутрішньо спрямовані і зовнішньо спрямовані. Перші, це так звані «внутрішньо-апаратні» відносини, які полягають як у організації діяльності в межах апарату органу, так і щодо виконання доручень, але за умови, що жодні інші суб'єкти (наприклад, громадяни) до цього процесу не залучаються. В ширшому сен-

¹⁰⁷ Частина друга статті 19, пункт 12 частини першої статті 92, частина друга статті 120 Конституції України від 28 червня 1996 року.

сі можна вважати внутрішньо спрямованими і такі відносини, які виникають в межах системи органів виконавчої влади, наприклад, виконання одним органом доручення іншого органу вищого рівня.

Відповідно зовнішньо спрямовані відносини передбачають наявність ще одного із суб'єктів, крім власне даного органу. Загалом адміністративно-процедурні відносини, однією із сторін яких є фізична або юридична особа, відповідно до їх природи (способу ініціювання) можна поділити на дві великі групи проваджень: «втручальні» та «заявні». «Втручальні» провадження — це такі, що здійснюються за ініціативою органу виконавчої влади, і їх підставами є виконання державних програм, захист державних або суспільних інтересів, забезпечення прав і свобод громадян, припинення адміністративних правопорушень тощо. Деякі «втручальні» провадження, принаймні щодо накладення адміністративних стягнень є достатньо вивченими у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині і врегульованими у законодавстві. Порядок здійснення контрольних повноважень органів виконавчої влади за фізичними та юридичними особами також достатньо регулюється, переважно актами підзаконного характеру, але надто однобічно, тобто лише в інтересах цих самих органів влади. Процедурний аспект деяких інших «негативно-втручальних» проваджень (наприклад, про відчуження земельної ділянки для суспільних потреб) та «позитивно-втручальних» проваджень (наприклад, прийняття рішення про реконструкцію вулиці) майже не вивчені і не мають належної правової бази.

«Заявні» провадження — це провадження за зверненнями громадян, підприємств, установ та інших організацій. При цьому з адміністративно-правової точки зору всі звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування за змістом можна поділити на три групи: 1) звернення з пропозиціями, зауваженнями, побажаннями тощо (петиції); 2) звернення за адміністративними (управлінськими) послугами; 3) звернення з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності органів влади та місцевого самоврядування чи їх посадових осіб. Цей поділ фактично закріплений Законом України «Про звернення громадян»¹⁰⁸, але в ньому надто поверхнево регулюється сама процедура звернень, і звичайно він залишає поза увагою звернення юридичних осіб (що є цілком логічним, виходячи з його назви). Деякі передбачені в Законі України «Про звернення громадян» випадки звернень взагалі виходять далеко за межі адміністративно-правового регулювання, оскільки вони можуть стосуватися не лише органів державної влади та органів місцевого са-

моврядування (причому незалежно від компетенції), а й різних підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, їх посадових осіб тощо. Але найгірше, що даний Закон майже не здійснює регулювання процедурного аспекту даних адміністративних відносин.

Якими ж є результати діяльності органів виконавчої влади? Відповідь на це питання залежить саме від змісту такої діяльності, але основними продуктами очевидно є: адміністративні акти — у справах, які стосуються конкретних фізичних або юридичних осіб; інформаційні листи та доповідні записки — на виконання відповідних доручень посадових осіб або органів вищого рівня; нормативні акти або проекти нормативних актів — на виконання законів України.

Для правильного розуміння нового для нашого права терміну «адміністративний акт», доцільно використовувати іноземний досвід. Зокрема, в документах Ради Європи, Європейської Комісії та Європейського Суду з прав людини під терміном «адміністративний акт» розуміється виражене у будь-якій формі індивідуальне рішення або захід органу державної влади (за винятком судових актів), яка має характер прямої дії і стосується прав, свобод та законних інтересів конкретних фізичних або юридичних осіб.

В деяких країнах окремі «поточні» заходи адміністрації не вважаються адміністративним актом. Наприклад, за законодавством Польщі надання дозволу на певну діяльність є адміністративним актом, а реєстрація такого дозволу — ні. Проте відмова в реєстрації з боку службовця, на якого покладені такі обов'язки, вважається адміністративним актом¹⁰⁹. В деяких країнах поняття «адміністративного акта» визначається не лише в доктрині, але й безпосередньо в законодавстві. Зокрема, у Законі ФРН «Про адміністративну процедуру» зазначено, що «адміністративним актом визнається кожне розпорядження, рішення або інший суверенний захід, який вживає орган влади для врегулювання конкретного випадку в галузі публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію»¹¹⁰.

Таким чином найважливішою ознакою адміністративного акта є те, що він є результатом вирішення індивідуальної адміністративної справи, тобто справи, яка стосується конкретних фізичних або юридичних осіб. Отже, адміністративний акт — це виражене в будь-якій формі рішення адміністративного органу (органу виконавчої влади або місцевого самоврядування) в індивідуальній адміністративній справі.

¹⁰⁹ Див.: Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — С.68.

¹¹⁰ §35 Закону ФРН «Про адміністративну процедуру» в редакції від 21 вересня 1998 року (Переклад неофіційний).

¹⁰⁸ Див.: стаття 3 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року.

Щоправда, в деяких джерелах є інформація, що в окремих країнах поняття адміністративного акта є набагато ширшим. Зокрема, стверджується, що, наприклад, у Франції адміністративний акт може бути не лише індивідуальним, але й договірним (адміністративна угода) та навіть нормативним¹¹¹.

Отже, всі адміністративно-процедурні відносини вимагають належного правового регулювання, і звичайно оптимальною формою такого акту був би Адміністративно-процедурний кодекс¹¹², який би охопив усі зазначені вище види проваджень. Проте необхідно враховувати наступні чинники.

По-перше, ще декілька років тому Верховною Радою України було прийнято Закон «Про нормативно-правові акти», і хоча він не набув чинності, на сьогодні справедливо домінує позиція про необхідність підготовки на його основі нового проекту Закону «Про підзаконні нормативно-правові акти». Цей Закон повинен створити умови для правового врегулювання та уніфікації нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Щодо регулювання адміністративно-процедурних відносин пов'язаних із накладенням адміністративних стягнень, то враховуючи вітчизняні адміністративно-правові традиції існування Кодексу України про адміністративні правопорушення, який містить також процедурну частину, перенесення її до проекту Адміністративно-процедурного кодексу є малоімовірним.

Таким чином предмет регулювання відповідного законодавчого акта зводиться до проваджень у справах:

- 1) за заявами фізичних та юридичних осіб, в тому числі з надання адміністративних послуг;
- 2) за ініціативою адміністративних органів (тобто органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), в тому числі в порядку здійснення контрольних повноважень щодо фізичних та юридичних осіб;
- 3) за скаргами фізичних та юридичних осіб на рішення, дії та бездіяльність адміністративних органів.

Виходячи з цього оптимальною назвою даного законодавчого акта була б назва — Закон України про адміністративну процедуру в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

¹¹¹Див.: Зіллер, Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз / Пер. з фр. В.Ховхуна. — К.: Основи, 1996. — С.240-241.

¹¹²Як пропонувалось Концепцією адміністративної реформи в Україні.

2. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ — НОВИЙ ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Правове регулювання процесуальних (процедурних) відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами є однією з найактуальніших проблем України. Але одна із категорій таких відносин, зокрема, щодо надання адміністративних (управлінських) послуг досі залишається малодослідженою і дискусійною у вітчизняній юридичній науці.

До речі, спочатку вживалося поняття «управлінські» послуги. Але цей термін небезпідставно критикувався, оскільки під управлінськими послугами часто розуміють обслуговування власне управлінського процесу, в тому числі у приватному секторі виробництва. Крім того, існує «широке» розуміння поняття управлінських послуг, фактично тож саме поняттю «державні послуги», яке охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога). Зважаючи також, що адміністративна (управлінська) послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акту і є результатом адміністративного провадження, можна зробити висновок про доцільність і коректність використання саме поняття «адміністративні послуги».

Розвиток індустріального суспільства і соціальні негаразди на початку ХХ сторіччя поставили перед органами управління нові задачі: управлінська діяльність все більше перетворювалась із простого гаранта порядку в джерело добробуту і послуг для населення¹¹³. В цьому сенсі роль держави трансформувалася від виконання функції «нічного сторожа» до обслуговування суспільства і його потреб. З різницею майже в сторіччя, посткомуністичні країни, в яких державний апарат взагалі сприймався як апарат насильства (диктатури), також постали перед проблемою визначення нової ролі держави.

І хоча в публічно-правовому обігу поняття «послуги» використовується насамперед у країнах англо-американської сім'ї права (Великобританія, Канада, США) та скандинавських країнах, проте, саме враховуючи тоталітарне минуле, ідеологія послуг може бути особливо цінною і для нас. При цьому необхідно уникати догматизації та абсолютизації поділу права на публічне і приватне, та поділу права на галузі.

¹¹³Див.: «Общее административное право» Петер Леманн, Серия Р, том 4, 2000.

Публічне право, в даному випадку адміністративне, може збагачуватися за рахунок термінів приватного права, які набувають при цьому нового змісту. Адже є очевидними деякі загальносвітові тенденції, такі як інтеграція правових сімей, на прикладі такої ознаки як судовий прецедент — джерело права. Взаємопроникнення між галузями права не є новою. Наприклад, існує договір про заяву (визнання провини через кримінальний компроміс) в кримінальному процесі США¹¹⁴ та публічно-правовий (адміністративний) договір у праві ФРН. В цьому сенсі саме термін «послуги» дозволяє чітко визначити місце держави та її органів у відносинах з громадянами. Сучасна держава є організацією на службі в суспільства, яка не владарює над громадянами, а надає їм послуги. А отже, організація системи надання адміністративних послуг має виходити з інтересів громадян, а не чиновників, як це залишилося нам в спадок від радянської держави.

Незважаючи на дискусії щодо поняття, все ж важливішим є розуміння його змісту. І хоча саме поняття, принаймні «управлінські послуги», вже використовується в політико-правовому обігу України, наприклад, в актах глави держави присвячених адміністративній реформі¹¹⁵, проте його визначення ніде не дається. За основу необхідно взяти поняття «державні послуги», яке визначається в Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» як «будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. До терміну «державні послуги» не включаються податки, збори (обов'язкові платежі), визначені Законом України «Про систему оподаткування»¹¹⁶.

При цьому необхідно зробити декілька застережень. По-перше, цей Закон стосується фінансових правовідносин, тому в ньому зроблено акцент на платності. Безумовно, державні послуги загалом, та адміністративні — зокрема, можуть бути також і безоплатними. По-друге, поняття «державні послуги» є ширшим, ніж «адміністративні послуги», оскільки крім останніх воно включає також послуги, які надаються державними установами та організаціями (освітні, медичні послуги

¹¹⁴Див. наприклад: Шишкін В.І. Забезпечення прав людини в судочинстві США (Організаційні і процесуальні засади). — К.: Юрінком Інтер, 2000. — С.162-164.

¹¹⁵Див. наприклад: абзац восьмий статті 3 Указу Президента України «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» від 7 липня 1997 року №620.

¹¹⁶Див.: пункт 7.11.13 статті 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» в редакції від 22 травня 1997 року.

тощо). В цьому сенсі, було б коректно розрізняти категорії «державних» та «муніципальних» послуг, залежно від джерела фінансування суб'єктів, що надають такі послуги. В свою чергу державні та муніципальні послуги разом можна назвати «публічними послугами». Адміністративні послуги — це частина публічних послуг, які надаються органами державної влади, в першу чергу виконавчої, та органами місцевого самоврядування.

Існує точка зору, що вся діяльність органів влади, в тому числі у втручальних провадженнях є послугами, оскільки все це робиться на благо суспільства. В такому разі стверджується, що «адміністративні послуги» це не правова категорія, а політична чи ідеологічна, і жодного юридичного змісту вона не має. На нашу думку, такий висновок ґрунтується на ототожненні понять «служіння» та «послуги», і в такому разі дійсно можна вважати, що навіть накладення адміністративного стягнення часто здійснюється для захисту прав та інтересів тієї особи, яка притягається до відповідальності.

Але крім ідеологічного значення, про важливість якого було вже зазначено вище, необхідно враховувати і потреби практики, які зумовлюють потребу в правовому опрацюванні проблематики адміністративних послуг. По-перше, термін «послуги» в публічному праві вже зустрічається. Крім згаданого Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», необхідно пам'ятати про затвердженні Кабінетом Міністрів переліки «платних послуг», що надаються окремими органами виконавчої влади, хоча останні в своїй більшості є звичайною господарською діяльністю, і очевидно з'явилися саме через теоретичну неопрацьованість проблематики публічних послуг. По-друге, саме чітке виокремлення правової категорії адміністративних послуг дозволяє вирішувати питання запровадження елементів госпрозрахунку в діяльності органів виконавчої влади, які ці послуги надають. По-третє, розуміння юридичного змісту такого явища як адміністративні послуги дозволяє уніфіковано регулювати відповідні відносини, та впроваджувати нові організаційні форми надання адміністративних послуг — створювати так звані «універсами послуг»¹¹⁷.

Звідси можна виділити наступні ознаки адміністративних послуг: 1) адміністративні послуги надаються за ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб; 2) необхідність і, відповідно, можливість отримання конкретної адміністративної послуги безпосередньо передбачена законом; 3) закон наділяє повноваженнями по наданню кожної адмі-

¹¹⁷Див.: Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / За заг. ред. І.Б.Коліушкі — К.: Факт, 2001. — С.34-35.

ністративної послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування; 4) для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги визначені законом; 5) адміністративна послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акту, в якому вказаний його адресат («споживач такої послуги»).

Отже, першою ознакою адміністративних послуг є формальна ініціатива фізичної або юридичної особи, незалежно від самої форми заяви особи (усна або письмова) та порядку її отримання органом влади. При цьому не має значення чи всі особи зобов'язані звертатися за даною послугою, як наприклад, за отриманням загальногромадянського паспорта, чи лише окремі категорії суб'єктів права, як у випадку з отриманням якої-небудь ліцензії.

По-друге, надання адміністративної послуги можливе лише у випадку, коли є спеціальне правове регулювання порядку надання такої послуги. Вимога особи до органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як адміністративна послуга лише тоді, коли вона базується на нормах законодавства. Не можна вимагати від органу влади надати адміністративну послугу, якщо її надання не передбачено законом. У цьому випадку можна лише просити щось зробити, але це звернення має іншу правову природу.

За загальним правилом, за конкретною адміністративною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути адресовані ширшому колу суб'єктів, у тому числі політичним органам (Президенту, Верховній Раді чи Кабінету Міністрів), які в разі підтримання політичної доцільності конкретного звернення можуть переадресувати його компетентному органу влади.

Отримати адміністративну послугу можна лише за умови дотримання встановлених законом вимог. І не має різниці з точки зору процедури, чи особа не виконає певні вимоги, необхідні для отримання загальногромадянського паспорта, чи для реєстрації її як суб'єкта підприємницької діяльності, — результат буде однаковий: відмова органу надати послугу.

З точки зору адміністративної процедури результатом адміністративної послуги є індивідуальний адміністративний акт, в якому вказаний його адресат («споживач такої послуги»). При цьому при задоволенні заяви особи про надання адміністративної послуги цей акт має

типову форму (свідоцтво, ліцензія тощо), хоча можливо власне адміністративним актом може вважатися лише саме рішення органу про реєстрацію і видачу свідоцтва тощо. Якщо особа звертається із заявою у власних інтересах, але адміністративний акт не носить персоніфікованого характеру, то це не може вважатися адміністративною послугою.

Таким чином, адміністративні послуги — це передбачена законом розпорядча діяльність адміністративних органів (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування), що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їх прав, свобод та законних інтересів.

У чинному законодавстві на сьогоднішній день можна виділити такі групи адміністративних послуг за їх предметом:

1) видача дозволів (наприклад: на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), в тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад: акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);

2) реєстрація з веденням реєстрів (наприклад: реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), в тому числі легалізація суб'єктів (наприклад: легалізація об'єднань громадян);

3) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

4) соціальні адміністративні послуги — визнання певного статусу, прав особи (наприклад: призначення пенсій, субсидій).

Отже, сьогодні можна говорити про становлення такого інституту права як адміністративні послуги. Адже однорідність відносин і норм, якими регулюються ці відносини, є очевидною, якщо, наприклад, проаналізувати порядок реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, процедуру дозвільної діяльності МВС, процесуальну діяльність органів соціального забезпечення тощо. Однією з ознак інституту права називають тривалість існування¹¹⁸. Адміністративні послуги, хоча саме поняття в законодавстві і не згадується, мають тривалу історію та широку правову базу і містяться в багатьох законах України, зокрема,

¹¹⁸ Див. наприклад: Цвік М.В., Юридична енциклопедія, 2 том — К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П.Бажана. — С.701.

«Про підприємництво», «Про громадянство», «Про об'єднання громадян», «Про органи реєстрації актів громадянського стану», «Про імміграцію», «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», «Про підтвердження відповідності», «Про стандартизацію», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та інших. Необхідно відзначити, що багато адміністративних послуг, які стосуються саме пересічних громадян, на сьогодні передбачені і врегульовуються підзаконними нормативними актами, і це є орієнтиром для діяльності законодавця. Таким чином, як інститут адміністративного права адміністративні послуги мають стояти в одному ряду, наприклад, з інститутом адміністративної відповідальності.

* * *

Дослідження проблематики адміністративних послуг має бути спрямоване на вироблення єдиних методологічних засад їх правового регулювання та організації системи надання цих послуг. Цілком обґрунтовано може ставитися питання про розробку певних уніфікованих стандартів надання адміністративних послуг. Така уніфікація може мати своїм результатом узагальнений нормативний акт, який був би важливою гарантією захисту прав громадян у їх відносинах з органами влади. Причому це може бути окремий акт, наприклад, закон про адміністративні послуги, або ці відносини можуть регулюватися актом з більш широким предметом правового регулювання, наприклад, Законом про адміністративну процедуру в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, тим більше, що ним обов'язково має регулюватися процедура розгляду заяв фізичних та юридичних осіб.

Деякі науковці-адміністративісти не сприймають поняття «послуги», і в першу чергу заперечують їх оплатність¹¹⁹. Проте і де-факто, і де-юре ці послуги сьогодні існують, і абсолютна більшість з них є платні і в Україні, і в усіх розвинених державах світу¹²⁰. Саме проблема оплатності вимагає впорядкування в першу чергу, адже за деякі послуги згідно чинного законодавства України стягується державне мито (наприклад, за видачу паспорта), плата за інші передбачена законодавством про оподаткування (наприклад, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг) або інші види платежів (наприклад,

збір за реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності). При цьому важливо не плутати адміністративні послуги з іншими, так званими «платними послугами», що надаються органами влади і переліки яких регулярно затверджуються Кабінетом Міністрів України. В останньому випадку мова йде про звичайну господарську діяльність, яка не має нічого спільного з державним управлінням (наприклад, ксерокопювання, ламінування документів на обладнанні, яке знаходиться в органах влади).

Саме порядок оплати адміністративних послуг дозволяє їх відрізняти від інших адміністративних проваджень за заявами. Адже розмір плати за адміністративні послуги є чітко визначеним (фіксованим). Сама процедура встановлення розміру, як правило, є централізованою, тобто це здійснюється або законом, або актом уряду. На нашу думку, адміністративні послуги, які надаються у зв'язку з покладенням на всіх громадян відповідного обов'язку державою, наприклад, отримання загальногромадянського паспорта, повинні надаватися безкоштовно. Розмір плати, як правило, не повинен перевищувати собівартості послуги, тобто фактичних витрат органу влади на провадження у цих справах. Оплата послуг повинна здійснюватися одноразово за весь комплекс робіт, включаючи і супутні послуги. Для оплати адміністративних послуг, за отриманням яких звертаються систематично, доцільно використовувати гербовий папір, марки державного мита тощо.

В деяких країнах (наприклад, ФРН) плату за адміністративні послуги умовно називають «збір» і розмір цього збору в більшості випадків є також встановленим у законодавстві. Хоча в деяких країнах (наприклад, Нідерландах), крім власне «збору», який платиться за отримання адміністративної послуги, спочатку оплачується саме провадження, тобто розгляд заяви, а «збір» сплачується у випадку позитивного вирішення справи.

Загалом протягом останніх років у західних країнах напрацьовано ряд обов'язкових вимог до правового регулювання адміністративної процедури, в тому числі з надання адміністративних послуг, тобто принципів (або обов'язкових стандартів) при незабезпеченості яких важко говорити про якість такого регулювання, а відповідно і про створення умов для ефективної діяльності адміністрації, і особливо — про захист прав та свобод громадян та приватних інституцій у відносинах з державою.

До таких принципів можна віднести: верховенство права, законність, відкритість, підконтрольність, обов'язковість мотивування рі-

¹¹⁹ Див.: В.Гарашук, Управлінські послуги — новий інститут чи нова помилка? // Вісник АПН України — 2001. — №3(26). С.109-114.

¹²⁰ Див.: Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / За заг. ред. І.Б.Коліуш-ка — К.: Факт, 2001. — С.25-36.

шень, обмеження дискреційної влади та гарантування правового захисту. Особливу увагу акцентують на праві особи бути вислуханою перед прийняттям рішення, зокрема в тому випадку коли таке рішення може бути негативним.

Особі має гарантуватись отримання результату в найкоротший розумно обґрунтований строк та за мінімальної кількості відвідувань. Необхідно наголосити, що мова йде саме про результат — індивідуальний адміністративний акт. Тому сумнівно вважати адміністративною послугою видачу якої-небудь довідки, чи погодження, яке є лише одним із етапів всієї процедури. Отже, є доцільним запровадження принципу «одного вікна», тобто законодавством має чітко визначатись послуга і орган, який її надає. Якщо ж для надання адміністративної послуги необхідно залучення декількох органів, то таке залучення до провадження має здійснюватися органом, до якого була подана заява і який несе відповідальність за своєчасне і якісне надання послуги.

Встановлення строків надання адміністративних послуг повинно не лише дисциплінувати органи, але й стимулюватиме їх до перегляду і спрощення процедури надання адміністративних послуг, наприклад, шляхом спрощення чи скасування внутрішньої процедури погодження, візування, тощо.

Необхідно законом вичерпно регламентувати перелік документів, які вимагаються від особи. При цьому необхідно звести їх кількість до обґрунтованого мінімуму та забезпечити потрібну кількість бланків документів, формулярів. Форми документів повинні бути максимально простими, і, як правило, викладатися у вигляді анкет. Необхідно поширювати практику можливості отримання формулярів з використанням сучасних інформаційних технологій, насамперед через мережу Інтернет, а з прийняттям законів про електронний підпис та електронний документ і самі послуги надавати в такий спосіб.

У випадку прийняття негативного для особи рішення обов'язково мають зазначатися його мотиви та порядок його оскарження. Невиконання цієї вимоги повинно зупиняти строки оскарження відповідного рішення. Доцільно підвищити увагу органів на опрацювання скарг та пропозицій щодо покращення якості адміністративних послуг в цілому. З цією метою необхідно періодично узагальнювати всі звернення споживачів адміністративних послуг, проводити опитування самих службовців, з тим, щоб виявляти проблеми, недоліки і в правовому регулюванні цих процедур, та своєчасно їх виправляти.

Загалом проблематика адміністративних послуг потребує подальшого опрацювання і законодавчого врегулювання на єдиних методологічних засадах. При цьому в загальному законодавчому акті повинен регулюватися загальний порядок надання адміністративних послуг, починаючи від правил про реєстрацію заяви особи — звернення за послугою і закінчуючи процедурою оскарження рішень органів у цих провадженнях. Конкретні вимоги щодо кожного виду адміністративних послуг (до якого органу звертатись, які документи подавати тощо) повинні визначатися в окремих законах.

3. ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Належний судовий контроль у сфері державного управління та місцевого самоврядування повинні забезпечити органи судової влади. Право кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Складність захисту прав громадян, їх об'єднань, інтересів юридичних осіб у сфері публічних відносин пояснюється їхньою підпорядкованістю, підлеглістю у цих відносинах адміністрації — органам та посадовим особам, які здійснюють управлінську функцію і мають право приймати обов'язкові для них рішення. А тому надійність такого захисту пов'язується із розглядом адміністративних спорів незалежним авторитетним органом — адміністративним судом, перед яким громадянин і адміністрація є рівними.

Створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади задекларовано у Концепції судово-правової реформи¹²¹ та Концепції адміністративної реформи в Україні.

Новий Закон «Про судоустрій України» на реалізацію цих положень передбачає утворення протягом трьох років системи спеціалізованих адміністративних судів¹²². Систему адміністративних судів відповідно до Закону становлять місцеві (окружні) адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди і Вищий адміністративний суд України. Найвищою інстанцією у вирішенні адміністративних справ має стати Судова палата Верховного Суду України в адміністративних справах.

Законом передбачено, що місцевими адміністративними судами є окружні суди, що утворюються в округах відповідно до указу Президента. Такий підхід зводить нанівець ідею адміністративної юстиції, оскільки з одного боку, утворення місцевих адміністративних судів на рівні області і вище зробить їх недоступними для більшості населення, а з другого, — їх утворення на рівні району чи міста містить потенційну небезпеку для незалежності суддів, особливо від вертикалі виконавчої

влади. До того ж, невелика завантаженість більшості районних чи міських судів адміністративними справами викликає сумніви щодо необхідності створення окремої ланки адміністративних судів на такому рівні.

Більш оптимальною видається дворівнева система місцевих адміністративних судів (див. Схему №5).

На найнижчому рівні — рівні району чи міста — видається недоцільним створювати окремі адміністративні суди. Районні, міські, міськрайонні загальні суди, поряд з кримінальними та цивільними справами, могли б розглядати й адміністративні спори, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, а також спори з приводу оскарження притягнення до адміністративної відповідальності. Такі спори вирішувалися б суддями, які спеціалізуються у розгляді адміністративних справ. Кваліфікації судді місцевого загального суду має бути достатньо для ухвалення законних та неупереджених рішень у цих справах.

Спеціалізовані окружні адміністративні суди поширювали б свою юрисдикцію на територію областей або їхніх частин. Більш високий рівень таких судів і відірваність їхньої територіальної юрисдикції від адміністративно-територіального устрою дала б можливість забезпечити додаткові гарантії незалежності судової влади від впливу місцевих чиновників. Окружні адміністративні суди є місцевими судами і мали б вирішувати як суди першої інстанції адміністративні спори, у яких стороною є орган державної влади.

Доцільно, щоб оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових чи службових осіб державних органів могло здійснюватися до місцевих загальних судів або окружних адміністративних судів за вибором заявника (позивача). Такий підхід дасть можливість особі самостійно визначити, що для неї важливіше — краща доступність суду чи додаткові гарантії щодо незалежного розгляду справи.

Для реалізації такої системи за доцільне видається або внести зміни до Закону «Про судоустрій України» щодо повноважень місцевих загальних судів, або ж витлумачити положення цього Закону у спосіб, який би узгоджувався із запропонованою системою адміністративних судів. Нечіткість відповідних положень Закону дозволяє це зробити. Так в обґрунтування такого підходу можна вказати на частину п'яту статті 22 Закону, яка передбачає, що підсудність окремих категорій справ місцевим судам визначається процесуальним законом. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що процесуальним законом до під-

¹²¹Див.: Постанову Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28 квітня 1992 року №2296-ХІІ.

¹²²Абзац другий підпункту 16 пункту 3 Розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року.

судності місцевих загальних судів можуть бути віднесені деякі категорії адміністративних справ.

Згідно із Законом «Про судоустрій України» справи адміністративної юрисдикції у сфері військового управління віднесені до підсудності військових судів¹²³.

Однак саме збереження військових судів у національній судовій системі викликає заперечення. Так їх виокремлення у системі судів загальної юрисдикції відбулося не за принципом спеціалізації і не за принципом територіальності, які визначені статтею 125 Конституції як принципи побудови системи судів загальної юрисдикції. Виходячи з таких міркувань, а також з того, що у військових судах справи військовослужбовців та інших осіб вирішують судді — військовослужбовці, не можна не зробити висновок, що такі суди є особливими. Створення ж особливих судів згідно зі статтею 125 Конституції не допускається.

Здійснення правосуддя суддями, які перебувають у лавах збройних сил, згідно з практикою Європейського суду з прав людини є порушенням Конвенції з прав людини і основних свобод. Так у справі Сіраклар проти Туреччини Європейський суд дійшов висновку, що участь у здійсненні правосуддя як члена судової колегії військового судді, який перебуває на військовій службі і має офіцерське звання, не зважаючи на наявність певних гарантій його незалежності, виправдано викликає сумніви у його незалежності та неупередженості і є порушенням §1 статті 6 Конвенції з прав людини та основних свобод¹²⁴.

Отож віднесення частини адміністративних справ до компетенції військових судів не може не викликати критику з огляду на неконституційність існування таких судів.

Для перегляду в апеляційному порядку рішень місцевих загальних судів з адміністративних справ, як і рішень окружних адміністративних судів, діятимуть апеляційні адміністративні суди, які доцільно утворити за зразком апеляційних господарських судів — на рівні територій декількох областей. Предметом апеляційного перегляду мають бути рішення суду першої інстанції, що не набрали законної сили, з огляду на повноту і правильність встановлення обставин справи судом та їх правової оцінки.

Касаційною інстанцією в адміністративному судочинстві повинен бути Вищий адміністративний суд України, до якого могли б оскаржуватися рішення у адміністративних спорах судів першої та апеляційної

інстанції з огляду на правильність застосування судом норм матеріального та процесуального права.

На найвищому рівні гарантувати правосудність рішень адміністративних судів має Верховний Суд України. Верховний Суд необхідно наділити повноваженнями щодо перегляду у порядку повторної касації рішень адміністративних судів лише у виняткових випадках. Наприклад, рішень адміністративних судів у разі виявлення неоднозначного застосування судами різних юрисдикцій одного і того ж самого положення нормативно-правового акта; у разі застосування адміністративним судом закону чи іншого нормативно-правового акта, що суперечить Конституції України; якщо міжнародна судова установа, юрисдикція якої визнана Україною, визнала рішення адміністративного суду таким, що порушує міжнародні зобов'язання України; у зв'язку з виявленням різного застосування Вищим адміністративним судом України одного й того ж положення закону чи іншого нормативно-правового акту у аналогічних справах.

* * *

Утворення у судовій системі України спеціалізованих адміністративних судів, а також спеціалізація суддів місцевих загальних судів в адміністративних справах відповідає моделі адміністративної юстиції, яка властива більшості розвинутих країн континентальноєвропейської (статутної) системи права і полягає в існуванні у межах судової влади окремої ланки адміністративних судів (Франція, Німеччина, Італія, Туреччина) або спеціалізованих адміністративних палат у структурі судів (Іспанія, Нідерланди). Безумовною перевагою такої моделі є професіоналізм, досвідченість професійних суддів, виходячи з їхньої чіткої спеціалізації. У державах англосаксонської (прецедентної) системи права повноваження щодо розгляду позовів проти адміністрації належать загальним судам (Велика Британія, Канада, США). Даний підхід дозволяє уникнути труднощів, які інколи виникають у країнах, що дотримуються попередньої моделі, при обранні громадянином компетентного суду у зв'язку з множинністю різних судів. Однак досвід все-таки показує, що контроль над адміністрацією з боку загальних судів не є неодмінно кращою гарантією для захисту прав громадянина¹²⁵.

Все більшої популярності думка про створення спеціалізованих судів з розгляду скарг на акти (дії) адміністративних органів набуває

¹²³Частина четверта статті 22 Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року.

¹²⁴See Judgment of THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: CIRAKLAR v. TURKEY (70/1997/854/1061), 28 October 1998, Published in *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VII

¹²⁵Зілдер, Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз / Пер. з фр. В.Ховхуна. — К.: Основи, 1996. — С.358.

у багатьох країнах Східної Європи. Великим досягненням у Польщі вважається прийняття 11 травня 1995 року закону «Про Верховний адміністративний суд», відповідно до якого у Варшаві утворено Верховний адміністративний суд, що має осередки також у воєводствах. Його завданням є визначення «міри справедливості шляхом судового контролю за державним управлінням»¹²⁶.

Мережа адміністративних судів створена недавно і в Естонії. Згідно зі статтею 2 Адміністративно-процесуального кодексу Естонії¹²⁷ адміністративним судом вважаються окремо утворені адміністративні суди, а також судові колегії з адміністративних справ окружних судів і Державний суд під час розгляду адміністративних справ.

В Росії готується до другого читання проект закону «Про федеральні адміністративні суди в Російській Федерації». Проектом пропонується змішана система організації адміністративних судів: створення окремих адміністративних судів і запровадження судових колегій з адміністративних справ в окремих ланках загальних судів.

Деякий страх перед ідеєю створення в Україні адміністративних судів можна пояснити нерозумінням їх завдання. Назва «адміністративний суд» у багатьох асоціюється з розглядом справ про адміністративні проступки. Однак такий стереотип є хибним. У адміністративних судах не будуть притягати громадян до адміністративної відповідальності, навпаки — вони покликані захистити людину від свавілля держави. Ці суди розглядатимуть справи «особа проти держави», що має стати запорукою престижу та авторитетності адміністративних судів. Громадяни і юридичні особи зможуть оскаржувати до адміністративного суду рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, їх посадових осіб, у тому числі рішення про притягнення до адміністративної відповідальності. Питання про накладення адміністративних стягнень повинен вирішувати суддя іншого суду.

Необхідність створення в Україні адміністративних судів зумовлена також невисоким авторитетом загальних судів, малим ступенем довіри до них у населення. На наш погляд, адміністративні суди мають здобути авторитет і повагу швидше, ніж у людей зміняться на краще далеко не позитивні уявлення про загальні суди.

Які ж справи мають відноситися до компетенції адміністративних судів? Німецьке Положення про адміністративні суди (§40) поширює їхню компетенцію на всі конфлікти публічно-правового характеру,

¹²⁶Стаття 1 Закону Республіки Польща «Про Верховний адміністративний суд» від 11 травня 1995 року.

¹²⁷Правовые акты Эстонии. — 1999. — 26 мая. — №25.

крім конституційно-правових спорів та спорів, віднесених федеральним законом до підсудності інших судів. Відповідно до німецького Закону про чиновників в адміністративних судах розглядаються і справи, пов'язані з чиновницькими правовідносинами (відносинами з приводу державної служби). Усі вимоги про відшкодування шкоди внаслідок порушення публічно-правових обов'язків, а також інші вимоги про публічно-правові компенсації розглядаються звичайними судами.

До компетенції естонських адміністративних судів, крім вирішення публічно-правових спорів, входить і надання дозволів на вчинення адміністративних дій у передбачених законом випадках. Питання про відшкодування шкоди від протиправного акту чи діяння адміністрації в Естонії вирішено інакше, ніж у Німеччині. Воно також належить до повноважень адміністративного суду. Такий же підхід зустрічаємо і у законодавстві Туреччини. Цікаво, що за рішенням турецького адміністративного суду громадянам компенсується шкода, заподіяна і внаслідок неналежного виконання обов'язків держави перед людиною, наприклад, у випадках неналежної охорони громадського порядку, допущення терористичних актів тощо¹²⁸.

У багатьох країнах (Німеччина, Польща тощо) обов'язковою передумовою звернення до адміністративного суду є відхилення скарги адміністративним органом, що видав оскаржений акт, або адміністративним органом вищого рівня. Наявність такої вимоги дає можливість самостійно врегулювати конфлікт самим сторонам і таким чином суттєво зменшити наплив позовів (скарг) до суду. У США попереднє адміністративне оскарження не є обов'язковим лише у випадках, коли адміністрація вочевидь вийшла за межі своєї компетенції, коли суду відома думка адміністрації з аналогічних справ, а також тоді, коли проходження усіх адміністративних інстанцій може заподіяти особі непоправної шкоди¹²⁹.

В Україні відповідно до статті 124 Конституції юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Виходячи з цього, оскарження в адміністративному порядку не визнається у нас обов'язковою стадією, що має передувати зверненню до суду. Цей підхід дозволяє громадянину самостійно обрати шлях для захисту своїх прав: звернутися або до адміністрації, а при потребі після цього — і до суду, або відразу до суду.

¹²⁸Див. наприклад, судові рішення адміністративних судів Д'ярбакіра і Вена, Державної Ради (Туреччина) // Український часопис прав людини. — 1999. — №1-2. — С.69-85.

¹²⁹Административное право зарубежных стран. Учебное пособие. — М., 1996. — С.39.

* * *

Виходячи з аналізу світового досвіду та вимог статті 55 Конституції України, до компетенції адміністративних судів насамперед слід віднести розгляд і вирішення спорів фізичних чи юридичних осіб з адміністрацією (органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами), у яких вони вважають, що адміністрація своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю порушила їхні права чи інтереси, у тому числі при наданні управлінських послуг. При визначенні кола правових актів, що можуть бути оскаржені до адміністративних судів, необхідно виходити з принципу, що жоден правовий акт (нормативний чи індивідуальний) не повинен бути виведеним з-під контролю судів на предмет конституційності, законності цього акту чи його відповідності правовому акту вищої юридичної сили. Цей принцип логічно впливає зі згаданого вище конституційного положення, яке поширює юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають в Україні. Адміністративний суд не має переглядати на предмет конституційності лише закони та інші правові акти Верховної Ради, акти Президента, Кабінету Міністрів, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міжнародні договори, бо цим опікується Конституційний Суд. На відміну від конституційного контролю, який ініціюється лише уповноваженими суб'єктами, механізм контролю з боку адміністративних судів починається шляхом звернення до них зацікавлених осіб.

Оскарження фізичними чи юридичними особами рішень, дій чи бездіяльності адміністрації має стати основною категорією справ, що розглядатимуться адміністративними судами. Якщо одночасно заявлена і вимога про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок цих дій чи бездіяльності, то рішення по ній має бути прийняте адміністративним судом, оскільки виведення з компетенції адміністративних судів майнових вимог, що пов'язані з незаконними діями адміністрації, було б процесуально неекономним. Проте, якщо така майнова вимога заявлена окремо від оскарження дій чи бездіяльності адміністрації, вона має вирішуватися у порядку цивільного судочинства, рішення адміністративного суду мало би бути преюдиційним, тобто обов'язковим для врахування іншим (цивільним) судом, в частині правової оцінки поведінки адміністрації.

Отож фізична чи юридична особа, яка невдоволена діями адміністрації і зазнала внаслідок них шкоди, мала б визначити, звертаючись до суду, що має для неї перевагу: досить тривале вирішення адміністративним судом питань про незаконність акту і відшкодування шкоди, чи більш швидке визнання незаконним акту адміністрації адміністративним судом, а вже потім відшкодування шкоди у порядку цивільного судочинства, що загалом вимагатиме більше часу, коштів і зусиль, але є менш ризикованим.

Водночас вирішення спорів підприємців з державними органами з приводу оподаткування чи державного контролю у сфері підприємницької діяльності доцільно залишити у компетенції господарських судів, які мають уже напрацьований досвід у вирішенні таких категорій справ. Даний підхід має увільнити адміністративні суди від справ, що більше пов'язані з підприємницькою діяльністю.

Другою категорією справ, підсудних адміністративним судам, мають стати спори з приводу прийняття громадян на державну службу (службу в органах місцевого самоврядування), її проходження, звільнення з державної служби (служби в органі місцевого самоврядування). Це сприятиме захисту гарантованого Конституцією права громадян брати участь в управлінні державними справами. Відокремлення відносин публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) від трудових відносин, а отже, виведення їх з-під юрисдикції цивільних судів пояснюється тим, що вони становлять предмет адміністративного права.

До третьої категорії справ, що мають вирішувати адміністративні суди, слід віднести так звані компетенційні спори, тобто спори між суб'єктами владних повноважень (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб) з приводу реалізації їхньої компетенції, у тому числі делегованих повноважень. У рамках таких спорів можуть вирішуватися питання про неправомірність актів, виданих без належних повноважень або з їх перевищенням.

Четвертою категорією справ можна виділити спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів. Адміністративні договори є новою для нас формою регулювання відносин між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин шляхом використання диспозитивного методу у публічній сфері.

Необхідно передбачити також можливість розгляду адміністративним судом за зверненням адміністрації справ про заборону діяль-

ності об'єднань громадян¹³⁰; про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, страйків¹³¹; про виселення зі службового житла чи самовільно заселених будинків чи приміщень, що знаходяться у віданні адміністрації¹³²; про вилучення земельної ділянки, інших об'єктів права власності та у деяких інших випадках, що можуть бути передбачені законом. Визначення даної категорії справ як «адміністрація проти громадянина» не повинна вплинути на ступінь довіри громадян до адміністративних судів, оскільки, по-перше, відсоток таких справ у загальному масиві буде невеликим, а по-друге, віднесення їх вирішення до компетенції адміністративних судів має запобігти порушенням прав людини шляхом судової перевірки законності зазначених вимог адміністрації. Позови адміністрації до громадянина розглядаються і в адміністративних судах Німеччини¹³³.

Узагальнюючи наведені вище міркування про компетенцію адміністративних судів, можна зробити висновок, що адміністративні суди України мали б розглядати спори, у яких однією зі сторін є орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, посадова чи службова особа, пов'язані зі здійсненням ними владних (управлінських) повноважень.

Право на звернення до адміністративного суду має бути визнане не за будь-якою фізичною чи юридичною особою, а лише за тією, яка переконана, що рішенням, дією чи бездіяльністю адміністрації порушено її право чи інтерес. При цьому доцільно, щоб у заяві заявник (позивач) міг вказати суб'єктивне право, яке він вважає порушеним, і необов'язково — правову норму, яка передбачає це право та його захист. Це важливо саме у адміністративному судочинстві, адже прості громадяни (основний контингент, який потребує захисту), як правило, не зовсім добре обізнані в адміністративному законодавстві і не завжди спроможні скористатися послугами правника.

Виходячи з принципу «влада для людини», при визначенні територіальної підсудності справ перевагу слід було б надати суду за місцем проживання чи знаходження заявника (позивача). До того ж це запобігало б «зрошенню» адміністрації і суддів. Однак проблема буде, якщо оскаржується рішення вищого чи центрального органу виконавчої влади, яке стосується прав багатьох осіб. При цьому може виникнути ситу-

ація, коли правомірність такого рішення буде перевірятися паралельно не одним адміністративним судом, що може призвести до різних результатів перевірки. Зважаючи на цю обставину, доведеться надати перевагу ідеї визначення підсудності за місцем знаходження адміністративного органу, однак лише для випадків, коли оскаржується акт, що містить норми права або стосується інтересів необмеженої кількості осіб. Якщо ж фізична чи юридична особа оскаржує рішення індивідуального характеру, то заява має подаватися за місцем проживання заявника-громадянина чи місцем знаходження заявника-юридичної особи.

Проблемним є питання про те, чи повинно подання заяви до суду мати відкладальну дію, тобто чи зупинятиме оскарження дію рішення адміністрації, яке оскаржується. За чинним Цивільним процесуальним кодексом подання до суду скарги зупиняє виконання оскаржуваного рішення¹³⁴. Такий підхід не завжди може бути правильним, оскільки не запобігає зловживанню такою можливістю шляхом звернення до суду з єдиною метою — відтягнути реалізацію невігідного для суб'єкта управлінського рішення, що нерідко може завдати значної шкоди суспільним відносинам.

Питання зупинення дії оскаржуваного рішення неоднаково вирішується у різних країнах. Акт з питань загального адміністративного права Нідерландів надає право голові суду вжити попередні засоби судового захисту, у тому числі заборонити виконання рішення за клопотанням сторони. Підстави для вжиття таких засобів Актом суворо не регламентовані. Подібний підхід існує і у Німеччині: суд, що розглядає справу, за заявою сторони може зупинити виконання рішення повністю чи в частині, якщо воно стосується стягнення податків, містить невідкладні розпорядження службовців виконавчих органів поліції та в інших передбачених законом випадках. У Франції зупинення дії управлінського рішення судом можливе за клопотанням позивача і за умов, що від виконання рішення можуть наступити серйозні негативні наслідки, або якщо шкода від нього може бути суттєвою чи навіть неоправною¹³⁵. Таким чином, подання скарги не має наслідком автоматичне зупинення дії рішення. Це питання віднесене на розсуд суду. Такий підхід варто запровадити і у нас.

Діяльність адміністративних судів має бути заснована на дещо інших принципах, ніж ті, що існують у цивільному судочинстві. Особливістю адміністративного судочинства є те, що у процесі простій людині протистойть потужний адміністративний апарат, на якого працює не

¹³⁰Стаття 37 Конституції України від 28 червня 1996 року.

¹³¹Стаття 39 і 44 Конституції України від 28 червня 1996 року.

¹³²Стаття 47 Конституції України від 28 червня 1996 року.

¹³³Стелькенс, Пінкемайер, Кюгель, Гернфельд, Правила адміністративної процедури і юрисдикція адміністративних судів у Федеративній Республіці Німеччині. — Німецький фонд міжнародного правового співробітництва: Бонн, 1994. — С.70.

¹³⁴Частина третя статті 248⁶ Цивільного процесуального кодексу України від 18 липня 1963 року.

¹³⁵Административное право зарубежных стран. Учебное пособие. — М., 1996. — С.102

один юрист. У зв'язку з цим у сторін заздалегідь складаються нерівні можливості. Щоб якось урівноважити шанси, суд повинен відігравати активну роль у адміністративному процесі з тим, щоб посприяти особі у захисті її прав. Для цього суд має допомогти громадянину визначитися з доказами, що могли б ствердити обставини, на які він посилається, вжити заходи, щоб особа знайшла і подала додаткову інформацію, яку суд може врахувати при вирішенні справи, з власної ініціативи добувати докази, яких на думку суду не вистачає. Отож адміністративний суд, на відміну від суто змагального цивільного процесу, де суд оперує виключно тим, на що посилаються сторони, має повністю встановити обставини справи, щоб ухвалити справедливе та об'єктивне рішення. Така роль суду заснована на принципі, який зветься розшуковим, або інквізиційним, чи принципом офіційності¹³⁶. Суд має вжити заходів до примирення сторін, для чого він повинен запропонувати сторонам варіанти мирової угоди, яка б компромісно відповідала інтересам обох сторін. Зрозуміло, що умови мирової угоди не повинні суперечити вимогам права. Такі умови, як правило, можуть бути виведені в межах дискреції (розсуду), які закон допускає для адміністративного органу. Як показує практика адміністративних судів Німеччини, біля половини адміністративних судових справ закінчується без рішення суду, тобто мировою угодою.

Виходячи з невисокого рівня правової обізнаності простого громадянина, поганої орієнтації в юридичних тонкощах справи, в літературі висловлюється слушна думка про необхідність запровадження презумпції вини адміністрації, дії (рішення) чи бездіяльності якої оскаржується¹³⁷. Презумпція вини покладала б на адміністрацію обов'язок аргументовано, посилаючись на докази, довести правомірність її дій (рішень) чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його прав чи інтересів. Такий підхід значно посилив би позиції громадянина, який не в змозі скористатися правовою допомогою і має недостатньо правових знань, щоб самостійно довести перед судом слушність своїх тверджень.

При визначенні принципів адміністративного судочинства важливо віднайти правильну відповідь на питання: чи повинен адміністративний суд перевіряти рішення державного органу чи органу місцевого самоврядування на предмет його доцільності? Інакше кажучи, чи по-

¹³⁶ В. Шишкін. Змагальність — принцип судочинства в демократичному суспільстві // Право України. — 1999. — №12. — С.22.

¹³⁷ А. Демин. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. — 2000. — №11. — С.10.

винен суд втручатися у вільний розсуд цих органів? На наш погляд, відповідь має бути негативною, оскільки завдання правосуддя полягає не у забезпеченні ефективності державного управління та місцевого самоврядування, а у гарантуванні дотримання вимог права. Позитивна відповідь приводила б до порушення принципу розподілу влади. У зв'язку з цим необхідно на законодавчому рівні визначити, що адміністративні суди не повинні перевіряти рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, на предмет їхньої доцільності, якщо вони прийняті (вчинені) на власний розсуд в межах повноважень, встановлених Конституцією та законами України¹³⁸. У цьому полягає принцип розподілу влади як засада адміністративного судочинства.

Однак цей принцип не заперечує можливості адміністративного суду перевірити, чи сумісні справжні цілі рішень, дій чи бездіяльності адміністрації із метою наданого законом уповноваження. Так, приміром, у випадку, коли місцева влада приймає рішення провести ремонт на громадському майдані, де відбуваються законні акції протесту, для того, щоб їм перешкодити, хоча потреби у такому ремонті нема, адміністративний суд повинен визнати таке рішення зловживанням дискреційними повноваженнями, яке порушує конституційні права громадян.

Аналогічний підхід закріплено у §144 німецького Положення про адміністративні суди: адміністративний суд визнає акт чи бездіяльність адміністрації протиправними, якщо порушені передбачені законом межі власного розсуду або якщо повноваження діяти на власний розсуд використано в цілях, що суперечить меті уповноваження. У США суд за клопотанням сторони може перевірити, чи не допущено адміністрацією зловживання правом на розсуд, зловживання дискреційною владою¹³⁹. Англійські суди у таких випадках можуть прийти до висновку, що адміністрація «взяла до уваги недоречні міркування», «добивалася досягнення не тих цілей», «діяла зі злим наміром», і констатувати на цій підставі перевищення адміністрацією повноважень¹⁴⁰.

Важливим з точки зору демократичності правосуддя та гарантування правосудності судового рішення є розв'язання питання про одноосібний та колегіальний розгляд адміністративних спорів. У Нідерландах слухання адміністративних справ у першій інстанції здійсню-

¹³⁸ Прикладом втручання суду у розсуд адміністрації, який виходить за встановлені правом межі, може бути зміна виду чи розміру адміністративного стягнення, якщо адміністрація, наклавши стягнення в межах санкції закону, не врахувала належним чином всі обставини, які відповідно до закону мають бути враховані, чи дала їм неналежну оцінку.

¹³⁹ Див.: Административное право зарубежных стран. Учебное пособие. — М., 1996. — С.38, 42.

¹⁴⁰ Див.: Там само. — С.71.

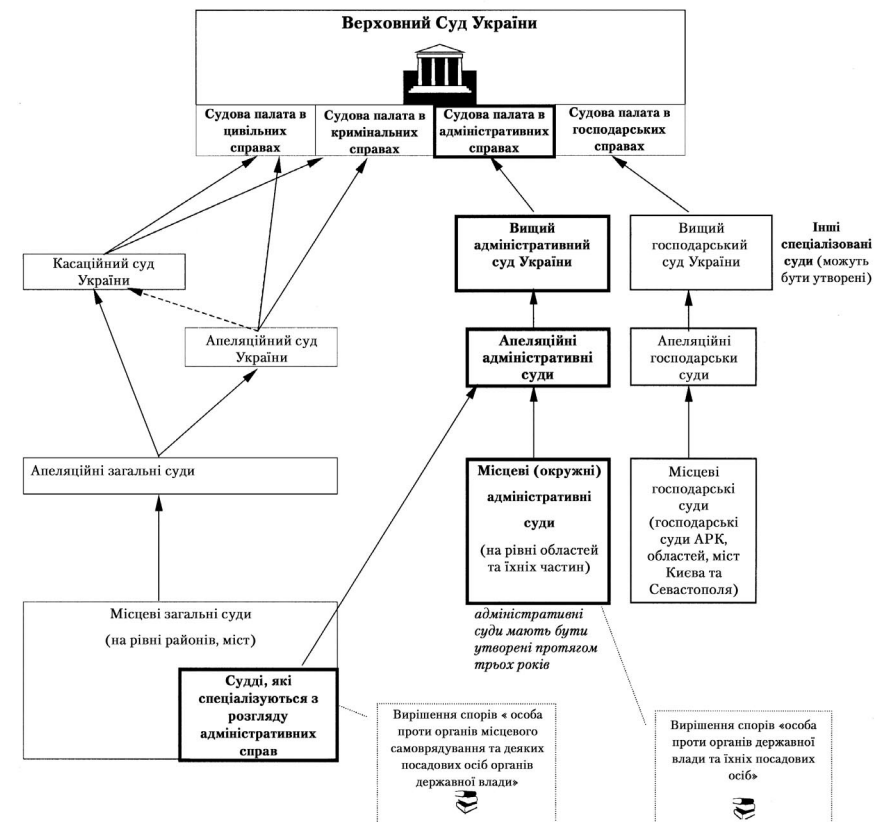
ється суддею одноособово. Однак, якщо суддя вважає, що справа складна для вирішення одним суддею, він передає її до колегії суддів. Згідно з німецькими правилами адміністративного судочинства справа передається на розгляд одного судді, якщо вона не є дуже складною з фактичного чи юридичного боку або не має принципового значення. В інших випадках справа розглядається колегією з трьох професійних суддів та двох суддів на громадських засадах (останні обираються територіальною громадою). Такий досвід вартий того, щоб врахувати його при запровадженні адміністративної юстиції в Україні.

Важливо, щоб до розгляду адміністративних справ у першій інстанції залучалися і представники народу — народні засідателі, які б, здійснюючи правосуддя у складі колегії суддів, допомогли професійному судді подивитися на справу очима простого громадянина, а не лише з точки зору сухої букви закону. Виходячи з того, що Конституція закріплює можливість бути суддею не тільки осіб з вищою юридичною освітою, законом варто було б передбачити, що професійним суддею спеціалізованого адміністративного суду може бути і громадянин, який здобув освіту магістра державного управління або за спеціальністю «соціологія». Такі судді могли б розглядати справи тільки у складі колегій суддів і мали б забезпечити застосування права з огляду на досягнення науки у галузі управлінських відносин.

При створенні української моделі адміністративних судів необхідно, врахувавши кращий міжнародний досвід у галузі адміністративної юстиції, віднайти такий варіант організації судових органів та адміністративного судочинства, який надав би в Україні твердженню «держава для людини, а не людина для держави» реального змісту і забезпечив належний судовий контроль у сфері управління.

Схема №5

АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ У СИСТЕМІ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ



ЗАМІСТЬ ВИСНОВКІВ. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПРОДОВЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Проведення адміністративної реформи є нагальною потребою сучасного вітчизняного державотворення, а реформування системи органів виконавчої влади та організації державної служби є одними з головних її напрямків. Тож, враховуючи викладене у даній монографії, можна висловити ряд пропозицій щодо заходів для продовження адміністративної реформи в Україні.

Першим за своєю важливістю завданням є досягнення згоди між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів щодо тексту Закону «Про Кабінет Міністрів України» з метою якнайшвидшого набуття ним чинності. При цьому хочеться вірити, що народні депутати України Верховної Ради 4 скликання, будуть принциповими у відстоюванні ключових позицій даного законопроекту, пов'язаних із захистом Конституції, так само як і парламентарі двох попередніх скликань.

При формуванні наступних урядів в Україні бажано забезпечувати новий підхід в персональному відборі осіб на членство в Кабінеті Міністрів. В уряд повинні призначатися особи, які мають чітку політичну програму дій щодо певного сектора державного управління, ініціативність та достатню мужність для відстоювання своїх поглядів і впровадження їх у життя.

Для реального прискорення адміністративної реформи є доцільним призначення міністра «без портфеля» з питань адміністративної реформи. Тобто має бути визначений вільний від інших функцій член Кабінету Міністрів України, який буде ініціювати в уряді та парламенті питання реалізації конкретних заходів щодо проведення адміністративної реформи, координувати ці процеси та нести політичну відповідальність за її проведення. Призначення такої посадової особи в апараті Президента не є ефективним, оскільки всі установчі та кадрові рішення щодо органів виконавчої влади Президент приймає за поданням Прем'єр-міністра і тому ці рішення мають готуватися і попередньо обговорюватися в Кабінеті Міністрів.

Для підвищення ефективності діяльності Кабінету Міністрів вимагається вдосконалення діяльності урядових комітетів. Для цього не-

обхідно залучати до складу урядових комітетів лише членів уряду, при кожному урядовому комітеті утворити окремий підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів, який буде знаходитися в прямому підпорядкуванні голови урядового комітету. Саме урядові комітети мають здійснювати повноваження щодо міжвідомчого узгодження проектів урядових рішень, але при цьому необхідно скасувати систему попереднього візування проектів рішень.

Необхідно продовжити роботу щодо подальшої реорганізації Секретаріату Кабінету Міністрів, з тим щоб усунути дублювання в діяльності Секретаріату уряду та діяльності міністерств і інших центральних органів виконавчої влади. Одночасно з створенням підрозділів для інформаційно-аналітичного обслуговування урядових комітетів мають бути ліквідовані галузеві підрозділи апарату уряду.

В новому Регламенті Кабінету Міністрів необхідно продовжити чітке регулювання процедури прийняття рішень уряду, при цьому важливо щоб проекти актів уряду готувалися, як правило, в міністерствах.

Після введення в дію Закону «Про Кабінет Міністрів України», уряд повинен переглянути всі свої повноваження та функції і визначитися з «рівнем» виконавчої влади, на якому ці повноваження доцільніше здійснювати. На основі цієї визначеності слід провести децентралізацію повноважень та функцій.

Принципово важливо, щоб усі органи виконавчої влади були підпорядковані Кабінету Міністрів або безпосередньо, або через підпорядкування окремому члену уряду.

Наступним законом, прийнятим після набуття чинності Законом «Про Кабінет Міністрів України» має бути Закон України «Про центральні органи виконавчої влади». Саме в цьому Законі повинні бути реалізовані положення Концепції адміністративної реформи в Україні щодо визначення видів, основних завдань, функцій, повноважень та організації діяльності центральних органів виконавчої влади.

При цьому необхідно змінити порядок призначення Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств та запровадити правові механізми захисту цих та інших державних службовців від звільнення з політичних мотивів при зміні Президента України, уряду чи окремого міністра.

Потрібно здійснити функціональне обстеження всіх центральних органів виконавчої влади і привести систему органів виконавчої влади у відповідність до означень міністерства та державного комітету даних в Концепції адміністративної реформи в Україні та закріплених Законом «Про центральні органи виконавчої влади» (після прийняття ос-

таннього парламентом). При цьому кількість міністерств може бути збереженою на сьогоднішньому рівні, а кількість державних комітетів та сучасних «центральної органів виконавчої влади зі спеціальним статусом» повинна бути суттєво скорочена.

Необхідно усунути сучасну помилку щодо статусу «урядових органів державного управління», які визначені як органи «у складі центральної органів виконавчої влади». Тобто ці органи повинні бути визнані самостійними органами, хоча і підпорядкованими міністрам чи іншим членам Кабінету Міністрів. По-друге, необхідно забезпечити цільову спрямованість кожного урядового органу, щоб він здійснював або керівництво окремою підгалуззю, або надання адміністративних послуг, або контрольні функції. При цьому в діяльності урядових органів, що надають адміністративні послуги можна запроваджувати елементи госпрозрахунку.

Доцільно реалізувати в кількох містах «пілотні» проекти щодо організації системи надання адміністративних послуг через «універсами послуг» з тим, щоб напрацювати відповідну методологічну базу, а згодом поширити позитивну практику, можливо навіть через прийняття відповідного закону.

У сфері державної служби необхідно прийняти Закон України «Про державну службу» в новій редакції та бажано з новою назвою «Про службу в органах державної влади», з метою забезпечення органів державної влади кваліфікованими та політично нейтральними кадрами. Цей Закон повинен передбачати максимально повне регулювання відносин у сфері державної служби в органах державної влади, зокрема, повинні детально регламентуватися питання класифікації посад в органах державної влади, порядку прийняття на державну службу та службової кар'єри, навчання державних службовців, дисциплінарної відповідальності державних службовців тощо. Важливо також забезпечити виключно конкурсний порядок прийняття на державну службу.

Необхідно прискорити роботу щодо підготовки проекту законодавчого акта, яким регулюватимуться адміністративно-процедурні відносини, проекту Кодексу про адміністративні проступки та розглянути і прийняти Адміністративний процесуальний кодекс. Крім того, необхідно якнайшвидше завершити створення адміністративних судів.

При цьому впроваджуючи всі ці заходи потрібно неухильно дотримуватися Конституції України і впроваджувати всі новачки у легітимній формі.

ПЕРЕЛІК ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ, СКЛАДЕНИЙ ВІДПОВІДНО ДО ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА¹⁴¹

станом на 14.06.2002 р.

І. Міністерства¹⁴²:

- Міністерство закордонних справ України
- Міністерство оборони України
- Міністерство внутрішніх справ України
 - Державний департамент пожежної безпеки
 - Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб
- Міністерство юстиції України
- Міністерство фінансів України
 - Державна пробірня служба
 - Державний департамент фінансового моніторингу
- Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України
- Міністерство палива та енергетики України
 - Державний департамент вугільної промисловості
- Міністерство транспорту України
 - Державний департамент авіаційного транспорту
 - Державний департамент морського і річкового транспорту
 - Державний департамент автомобільного транспорту
 - Державна адміністрація залізничного транспорту
- Міністерство промислової політики України
 - Державний департамент тракторного і сільськогосподарського машинобудування
- Міністерство аграрної політики України
 - Державний департамент рибного господарства
 - Державний департамент продовольства
 - Державний департамент ветеринарної медицини
- Міністерство екології та природних ресурсів України
 - Державна екологічна інспекція
 - Державна служба заповідної справи
- Міністерство праці та соціальної політики України
 - Державний департамент з нагляду за охороною праці

¹⁴¹(в основі класифікації схема, затверджена Указом Президента від 15 грудня 1999 року N 1573/99)

¹⁴²Під міністерствами (та іншими центральними органами виконавчої влади) зазначені «урядові органи державного управління», які утворені «у складі» цих ЦОВВ. При цьому перелік «урядових органів державного управління» може бути неповним.

- *Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю*
- Міністерство охорони здоров'я України
 - *Державний департамент з контролю за якістю, безпекою та виробництвом лікарських засобів і виробів медичного призначення*
 - *Державного департаменту з питань діяльності курортів*
- Міністерство освіти і науки України
 - *Державний департамент інтелектуальної власності*
 - *Державна інспекція навчальних закладів*
- Міністерство культури і мистецтв України
 - *Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон*
- Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи
 - *Державний департамент — Адміністрації зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення*
 - *Державний департамент страхового фонду документації*
 - *Державна технічна інспекція*
 - *Державна інспекція цивільного захисту та техногенної безпеки*
 - *Державна геологічна служба*
 - *Державна служба геодезії, картографії та кадастру*
 - *Державна гідрометеорологічна служба*

II. Державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України:

- Державний комітет у справах охорони державного кордону України
- Державний комітет України у справах національностей та міграції
- Державний комітет України у справах релігій
- Державний комітет статистики України
- Державний комітет архівів України
- Головне контрольно-ревізійне управління України
- Державне казначейство України
- Пенсійний фонд України
- Державний комітет України з державного матеріального резерву
- Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України
- Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства
- Державний комітет України з будівництва та архітектури
- Державний комітет України з енергозбереження

- *Державна інспекція з енергозбереження*
- Державна служба автомобільних доріг України
- Державний комітет зв'язку та інформатизації України
- Державний комітет України по водному господарству
- Державний комітет України по земельних ресурсах
- Державний комітет лісового господарства України
- Національне космічне агентство України
- Державний комітет України у справах ветеранів
- Державний комітет України у справах сім'ї та молоді
 - *Державний департамент з питань молодіжної політики*
- Вища атестаційна комісія України
- Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України
- Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту
- Державна туристична адміністрація України

III. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом:

- Антимонопольний комітет України
- Фонд державного майна України
- Служба безпеки України
- Головне управління державної служби України
- Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України
- Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва
- Державна митна служба України
- Державна податкова адміністрація України
 - *Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби*
 - *Департамент з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів*
- Державний комітет ядерного регулювання України
- Національна комісія регулювання електроенергетики України
- Державний департамент України з питань виконання покарань
- Управління державної охорони України
- Національний координаційний центр адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та конверсії колишніх військових об'єктів
- Державна служба експортного контролю України

ПЕРЕЛІК ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ, ПРОПОНОВАНИЙ АВТОРОМ У 1999 РОЦІ

I. Міністерства¹⁴³:

- Міністерство закордонних справ України
- Міністерство оборони України
- Міністерство юстиції України
- Міністерство внутрішніх справ України
- Міністерство регіональної політики та адміністрації
- Міністерство фінансів України
- Міністерство економіки України
- Міністерство палива та енергетики України
- Міністерство транспорту та зв'язку України
- Міністерство промислової політики України
- Міністерство аграрної політики України
- Міністерство екології та природних ресурсів України
- Міністерство праці та соціальної політики України
- Міністерство охорони здоров'я України
- Міністерство освіти і науки України
- Міністерство культури, туризму та спорту України

II. Державні комітети:

- Державний комітет статистики України
- Державний комітет архівів України
- Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України
- Державний комітет земельних ресурсів України

III. Органи виконавчої влади зі спеціальним статусом:

- Антимонопольний комітет України
- Фонд державного майна України
- Державний комітет телебачення і радіомовлення України
- Служба безпеки України
- Головне управління державної служби України
- Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України
- Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (тимчасово).

¹⁴³Всі існуючі сьогодні центральні органи виконавчої влади, які не зазначені в даному переліку повинні бути включені до складу запропонованих ЦОВВ. Урядові органи в даному переліку не наводяться.

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про Кабінет Міністрів України

Цей Закон відповідно до Конституції України визначає основні завдання, принципи та організацію діяльності Кабінету Міністрів України як Уряду України, його склад і порядок формування, місце в системі органів державної влади, а також повноваження щодо здійснення виконавчої влади.

Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Кабінет Міністрів України у системі органів державної влади України

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Систему органів виконавчої влади складають Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через центральні і місцеві органи виконавчої влади, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених *Конституцією України*.

Стаття 2. Основні завдання Кабінету Міністрів України

Основними завданнями Кабінету Міністрів України є:

- 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України; здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави в інтересах Українського народу; виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

¹⁴⁴Авторський текст І.Б.Коліушка. Відмінності від тексту Закону, прийнятого Верховною Радою України позначені курсивом (крім заголовків статей)

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості;

3) забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6) розробка проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямування та координація діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади;

10) координація та контроль за діяльністю органів виконавчої влади в сфері надання фізичним та юридичним особам управлінських послуг.

Стаття 3. Принципи діяльності Кабінету Міністрів України

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, колегіальності та гласності.

Кабінет Міністрів України спрямовує свою діяльність на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, гарантування відповідальності держави перед громадянами за забезпечення їм гідних умов життя.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу в межах, установлених Конституцією та законами України. Неправомірне втручання будь-яких органів, посадових осіб, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян у вирішення питань, віднесених до відання Кабінету Міністрів України, не допускається.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Рішення приймаються ним після обговорення питань на засіданнях Кабінету Міністрів України, крім випадку передбаченого статтею 55 цього Закону.

Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність. Прийняття таємних (закритих) рішень можливе лише у випадках, визначених законом, у зв'язку з вимогами національної безпеки України.

Стаття 4. Законодавство про Кабінет Міністрів України

Організація, повноваження, функції і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України.

Функції Кабінету Міністрів України в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України, визначаються також актами Президента України.

Окремі питання діяльності Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та законів України можуть визначатися також постановами Кабінету Міністрів України.

Стаття 5. Місцезнаходження та атрибути Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України знаходиться в столиці України — місті Києві.

На будинку Кабінету Міністрів України кріпиться Державний Герб України та вивішується Державний Прапор України.

Державний Герб України та Державний Прапор України є атрибутами залу засідань Кабінету Міністрів України.

Розділ II. СКЛАД І ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Стаття 6. Склад Кабінету Міністрів України та статус його членів

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, три віце-прем'єри України, *Міністр закордонних справ України, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр юстиції України, Міністр фінансів України* та інші міністри України.

За поданням Прем'єр-міністра України Президент України може призначати міністрами осіб, які не очолюють міністерство чи інший орган виконавчої влади. У складі Кабінету Міністрів України може бути не більше двох таких міністрів.

Загальна чисельність членів Кабінету Міністрів України визначається посадовим складом Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України формується не більш як у шістдесятиденний строк від дня відставки попереднього складу Кабінету Міністрів України.

Посади членів Кабінету Міністрів України за характером повноважень та діяльності призначених на них осіб належать до державних політичних посад і не відносяться до посад державних службовців, передбачених законодавством про державну службу.

Статус членів Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України, цим та іншими законами України. Не допускається прирівняння будь-яких посад в органах виконавчої влади за статусом до членів Кабінету Міністрів України.

На членів Кабінету Міністрів України поширюється норми законодавства про боротьбу з корупцією.

Стаття 7. Внесення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України

Президент України протягом п'ятнадцяти днів з дня вступу на пост або припинення повноважень Кабінету Міністрів України після консультацій з Головою Верховної Ради України та керівниками депутатських фракцій і груп вносить на розгляд Верховної Ради України кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України.

У разі ненадання згоди Верховною Радою України на призначення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України Президент України після консультацій з Головою Верховної Ради України та керівниками депутатських фракцій і груп у семиденний строк вносить на розгляд Верховної Ради України нову кандидатуру на цю посаду.

Президент України має право внести повторно ту саму кандидатуру за умови згоди голів депутатських фракцій і груп, які спільно об'єднують більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

Стаття 8. Розгляд Верховною Радою України кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України

Верховна Рада України розглядає внесену Президентом України кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України не пізніше як у десятиденний строк з дня її внесення.

Одночасно з внесенням кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України до Верховної Ради України подаються відомості про кандидата, зазначені в законі про регламент Верховної Ради України.

Депутатські фракції та групи мають право перед розглядом питання на пленарному засіданні Верховної Ради України зустрітись із кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України та отримати відповіді на поставлені запитання.

Президент України представляє внесену ним кандидатуру на пленарному засіданні Верховної Ради України. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра України виступає з програмною заявою та відповідає на запитання народних депутатів України. Представники депутатських фракцій і груп мають право висловити позицію своїх депутатських об'єднань.

Голосування постанови Верховної Ради України про згоду на призначення Прем'єр-міністром України кандидатури, внесені Президентом України, відбувається в поіменному режимі. Рішення приймається більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

Стаття 9. Призначення членів Кабінету Міністрів України

Прем'єр-міністр України призначається указом Президента України в триденний строк після одержання згоди Верховної Ради України.

Прем'єр-міністр України протягом чотирнадцяти днів з дня свого призначення на посаду після консультацій з Головою Верховної Ради України та депутатськими фракціями і групами вносить Президентові України подання посадового і персонального складу Кабінету Міністрів України. Про зміст подання Прем'єр-міністр України одночасно інформує Верховну Раду України. На кожну посаду вноситься одна кандидатура. В разі відхилення Президентом України кандидатури на посаду члена Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України вносить Президентові України іншу кандидатуру на цю посаду в тому ж порядку.

На підставі подання Прем'єр-міністра України Президент України затверджує посадовий склад Кабінету Міністрів України та призначає членів Кабінету Міністрів України.

Пропозиції щодо призначення на вакантні посади в складі Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України вносить Президенту України протягом чотирнадцяти днів після утворення такої вакансії у порядку передбаченому частиною другою цієї статті.

Указ Президента України про призначення на посади членів Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, скріплюється підписом Прем'єр-міністра України.

Стаття 10. Присяга членів Кабінету Міністрів України та набуття ними повноважень

Члени Кабінету Міністрів України складають присягу Українському народові такого змісту:

«Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь додержуватися Конституції України, законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, всіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, обстоювати права і свободи людини та громадянина, дбати про добробут Українського народу, зміцнення та сталий демократичний розвиток Української держави».

Присяга складається в урочистій обстановці перед Президентом України *на пленарному засіданні Верховної Ради України* не пізніше як через п'ять днів після сформування Кабінету Міністрів України або призначення нового члена Кабінету Міністрів України.

Присяга членів новопризначеного Кабінету Міністрів України оголошується Прем'єр-міністром України і її текст підписується кожним членом Кабінету Міністрів України. Наступні новопризначені члени Кабінету Міністрів України оголошують присягу особисто і підписують її текст.

Про прийняття присяги робиться запис у трудовій книжці члена Кабінету Міністрів України. Підписаний текст присяги зберігається в особовій справі члена Кабінету Міністрів України.

Відмова члена Кабінету Міністрів України скласти присягу має наслідком звільнення його з посади.

Новосформований Кабінет Міністрів України набуває повноважень з моменту *складення присяги* не менш як двома третинами від загальної чисельності членів Кабінету Міністрів України. Новопризначе-

ні члени Кабінету Міністрів України набувають повноважень з моменту *складення ними присяги*.

Стаття 11. Програма діяльності Кабінету Міністрів України

Новосформований Кабінет Міністрів України не пізніше як у *тридцяти* денний строк після набуття повноважень подає на розгляд Верховної Ради України Програму діяльності Кабінету Міністрів України на строк своїх повноважень.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України повинна містити концептуальне викладення стратегії діяльності, засобів та строків виконання завдань Кабінету Міністрів України. До Програми діяльності Кабінету Міністрів України додаються загальна структура системи органів виконавчої влади та інформація про членів Кабінету Міністрів України.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України розглядається Верховною Радою України не пізніше як у десятиденний строк з дня її подання.

Програма діяльності Кабінету Міністрів перед її розглядом на пленарному засіданні Верховної Ради України попередньо обговорюється в комітетах Верховної Ради України, депутатських фракціях і групах.

Прем'єр-міністр України представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради України та відповідає на запитання народних депутатів України.

Верховна Рада України може надати Кабінету Міністрів України можливість протягом двадцяти днів доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України на основі вивчення пропозицій і зауважень, висловлених при обговоренні її у комітетах, депутатських фракціях і групах та на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Голосування за постанову Верховної Ради України про Програму діяльності Кабінету Міністрів України відбувається в поіменному режимі. Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається схваленою, якщо за це проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі несхвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада України може розглянути питання про недовіру Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України.

Стаття 12. Припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України

Повноваження члена Кабінету Міністрів України можуть бути припинені Президентом України за його ініціативою, за поданням Прем'єр-міністра України або за заявою члена Кабінету Міністрів України.

Член Кабінету Міністрів України з політичних чи особистих мотивів вправі заявити Президентові України про свою відставку.

Про намір подати заяву про відставку член Кабінету Міністрів України попередньо повідомляє Прем'єр-міністра України.

Член Кабінету Міністрів України відставка якого прийнята Президентом України, за його дорученням та власною згодою продовжує виконувати свої повноваження до набуття повноважень новим членом Кабінету Міністрів України, але не довше, ніж шістдесят днів.

З питань припинення повноважень чи прийняття відставки членів Кабінету Міністрів України Президент України видає відповідні укази.

Стаття 13. Вимоги до осіб, які входять до складу Кабінету Міністрів України

До складу Кабінету Міністрів України можуть бути призначені громадяни України, які мають вищу освіту та володіють державною мовою.

Члени Кабінету Міністрів України не можуть *мати представницький мандат, крім мандата народного депутата України*, вони не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку або створеної з метою надання торгово-промислових чи фінансових послуг іншим підприємствам, організаціям або фізичним особам.

Розділ III. ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**Стаття 14. Строк повноважень Кабінету Міністрів України**

Кабінет Міністрів України утворюється на строк повноважень Президента України.

Повноваження Кабінету Міністрів України припиняються достроково у разі:

- 1) прийняття Президентом України рішення про припинення повноважень Прем'єр-міністра України чи про відставку Кабінету Міністрів України;
- 2) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України;
- 3) відставки або смерті Прем'єр-міністра України;
- 4) *відставки більше, ніж однієї третини від загальної чисельності членів Кабінету Міністрів України.*

Стаття 15. Припинення повноважень Кабінету Міністрів України у зв'язку з обранням нового Президента України

Прем'єр-міністр України подає заяву про складення повноважень Кабінету Міністрів України новообраному Президентові України на церемонії його вступу на посаду (інавгурації) після складення Президентом України присяги.

Стаття 16. Припинення повноважень Кабінету Міністрів України у зв'язку з припиненням повноважень Прем'єр-міністра України за рішенням Президента України

Президент України має право прийняти вмотивоване рішення про припинення повноважень Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України зобов'язаний невідкладно подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України у зв'язку з таким рішенням Президента України.

Стаття 17. Припинення повноважень Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри

Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

Це питання розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України через десять днів після внесення пропозиції з обов'язковим запрошенням всього складу Кабінету Міністрів України.

Постанова Верховної Ради України про недовіру Кабінету Міністрів України (резолюція недовіри) голосується в поіменному режимі.

Рішення приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України.

Прем'єр-міністр України, отримавши підписану Головою Верховної Ради України постанову Верховної Ради України про недовіру Кабінету Міністрів України, невідкладно подає Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Стаття 18. Припинення повноважень Кабінету Міністрів України у зв'язку з відставкою або смертю Прем'єр-міністра України

Прем'єр-міністр України має право заявити Президентові України про свою відставку.

Президент України протягом десяти днів з дня отримання відповідної заяви приймає рішення про відставку Прем'єр-міністра України або про неприйняття відставки Прем'єр-міністра України.

Відставка Прем'єр-міністра України або його смерть має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Стаття 18'. Припинення повноважень Кабінету Міністрів України у зв'язку з відставкою більше, ніж однієї третини від загальної чисельності членів Кабінету Міністрів України

У разі одночасної відставки більше, ніж однієї третини від загальної чисельності членів Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президенту України заяву про відставку Кабінету Міністрів України.

Стаття 19. Виконання повноважень Кабінетом Міністрів України після його відставки

Прем'єр-міністр України та очолюваний ним Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за дорученням Президента України продовжують виконувати свої повноваження до набуття повноважень новосформованим Кабінетом Міністрів Укра-

їни, але не довше ніж шістдесят днів. Таке доручення дається у формі указу Президента України.

Розділ IV. КОМПЕТЕНЦІЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Стаття 20. Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України

Діяльність Кабінету Міністрів України згідно з його компетенцією спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції і законів України, актів Президента України та реалізацію Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці й зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони природи, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, інших завдань внутрішньої, а також зовнішньої політики, національної безпеки та обороноздатності.

Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції та актів законодавства України, вживає заходів до усунення недоліків у роботі цих органів.

Стаття 21. Основні функції та повноваження Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України:

1) у сферах економіки та фінансів:

а) забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання економіки України;

б) розробляє та здійснює загальнодержавні програми економічного та соціального розвитку;

в) здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, делегує в установленому порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органами виконавчої влади, урядовим органам, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання; розробляє та забезпечує виконання державних програм приватизації;

г) сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та забезпеченню соціальної спрямованос-

ті економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури;

г) забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, розробляє і здійснює державну промислову політику, визначає пріоритетні галузі промисловості для прискореного їх розвитку; забезпечує захист та підтримку національного товаровиробника;

д) реалізує державну інвестиційну політику, регулює інвестиційну діяльність, створює сприятливі умови для залучення інвестицій в економіку України;

е) визначає обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок формування та розміщення замовлень на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах); утворює відповідно до законів державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів;

є) забезпечує реалізацію державної аграрної політики, задоволення продовольчих потреб населення;

ж) реалізує державну фінансову та податкову політику, сприяє стабільності грошової одиниці України;

з) розробляє кожного року проект закону про Державний бюджет України та забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України;

и) приймає рішення про використання коштів резервного фонду Кабінету Міністрів України;

і) здійснює контроль за обслуговуванням державного боргу України, приймає рішення про випуск державних внутрішніх позик, проведення грошово-речових лотерей;

ї) організовує державне страхування;

й) забезпечує реалізацію державної політики цін, державне регулювання ціноутворення;

к) організовує і забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

л) організовує митну справу;

м) організовує складання платіжного балансу і зведеного валютного плану України, забезпечує раціональне використання державних валютних коштів;

н) виступає гарантом щодо позик, які у визначених законом про Державний бюджет України межах надаються іноземними державами, банками, фінансовими міжнародними організаціями, а в інших випадках відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

2) у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони довкілля:

а) проводить державну соціальну політику, вживає заходів до підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян;

б) в установленому законом порядку забезпечує підготовку проектів та затвердження мінімальних державних соціальних стандартів, мінімального споживчого бюджету, мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та межі малозабезпеченості;

в) розробляє та здійснює державні програми соціальної допомоги, вживає заходів для зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту інвалідів, пенсіонерів та інших непрацездатних і малозабезпечених верств населення;

г) забезпечує реалізацію державної політики зайнятості населення, розробляє і здійснює відповідні державні програми, зокрема щодо створення нових робочих місць та соціальної адаптації молоді, вирішує питання профорієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, регулює міграційні процеси;

г) забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, охорони материнства та дитинства, освіти, фізичної культури, забезпечує доступність для громадян медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів;

д) забезпечує реалізацію державної політики у сфері культури, етнонаціонального розвитку України і міжнаціональних відносин, охорону історичної та культурної спадщини, всебічний розвиток і функціонування державної мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України, створює умови для вільного розвитку мов корінних народів і національних меншин України, дбає про задоволення національно-культурних потреб українців, які проживають за межами держави;

е) розробляє і здійснює заходи щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку охорони здоров'я, освіти, культури та спорту, туристичного та рекреаційного господарства;

є) проводить державну політику в сфері інформатизації, сприяє становленню єдиного інформаційного простору на території України;

ж) розробляє та забезпечує реалізацію науково-технічної політики, розвиток і зміцнення науково-технічного потенціалу України, розробляє та реалізує загальнодержавні науково-технічні програми;

з) вживає заходів для вдосконалення державного регулювання у науково-технічній сфері, щодо стимулювання інноваційної діяльності підприємств, установ та організацій;

и) визначає порядок формування та використання фондів для науково-технічної діяльності;

і) забезпечує проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів;

ї) розробляє державні та міждержавні екологічні програми, забезпечує їх виконання;

й) здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів;

к) приймає відповідно до закону рішення щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

л) координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій у питаннях охорони навколишнього природного середовища, реалізації державних, регіональних і міждержавних екологічних програм;

м) забезпечує проведення заходів, передбачених програмою ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, приймає рішення з питань ліквідації шкідливих наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха;

3) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина:

а) розробляє та проводить державну правову політику, організовує роботу, спрямовану на вдосконалення правового регулювання

відносин у сфері державного будівництва, господарській і соціально-культурній сферах;

б) здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади;

в) вживає заходів для забезпечення та захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, забезпечує охорону власності та громадського порядку, пожежну безпеку, боротьбу зі злочинністю;

г) здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень міністерствами, іншими органами виконавчої влади та їх керівниками;

г) створює умови для вільного розвитку і функціонування системи правничих послуг населенню;

д) забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створення належних умов для функціонування судів та діяльності суддів;

е) вживає заходів щодо фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронних органів, а також щодо соціального захисту працівників цих органів та членів їх сімей;

4) у сферах зовнішньої політики, національної безпеки та обороноздатності:

а) забезпечує в межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України та представництво України в іноземних державах і міжнародних організаціях;

б) вирішує відповідно до закону про міжнародні договори питання щодо проведення переговорів і підписання міжнародних договорів України;

в) вживає заходів для забезпечення виконання міжнародних договорів України;

г) забезпечує охорону та захист державного кордону і території України;

г) реалізує заходи для зміцнення національної безпеки України;

д) здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначає в межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори;

е) вживає заходів для забезпечення обороноздатності України, озброєння Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, всім необхідним для виконання покладених на них завдань;

є) вирішує питання соціальних і правових гарантій для військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їх сімей;

ж) здійснює керівництво цивільною обороною України, мобілізаційною підготовкою народного господарства та переведенням його на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану;

з) вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в миротворчих акціях в порядку, визначеному законом;

5) у сфері державної служби та кадрової політики:

а) організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби;

б) здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади, державних підприємств, установ та організацій;

в) розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи центральних і місцевих органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та скорочення витрат на утримання апарату управління.

Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України здійснює також інші повноваження та функції державного управління.

Стаття 22. Делегування функцій і повноважень Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України в разі необхідності може передавати для тимчасового чи безстрокового виконання окремі функції та повноваження міністерствам, іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади, якщо законом не передбачено заборони такого делегування, з одночасною передачею їм фінансових і матеріальних ресурсів, необхідних для належного виконання цих функцій та повноважень.

Кабінет Міністрів України забезпечує контроль за виконанням делегованих ним функцій і повноважень, несе відповідальність за результати їх виконання.

Розділ V. ПОВНОВАЖЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЩОДО КЕРІВНИЦТВА СИСТЕМОЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття 23. Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади

Кабінет Міністрів України спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного та державного життя країни, виконання в цих сферах Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, додержання прав і свобод людини і громадянина.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України. Питання міністерств в Кабінеті Міністрів України представляють відповідні міністри України, питання інших центральних органів виконавчої влади — члени Кабінету Міністрів України, у сфері спрямування та координації яких знаходяться ці органи.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Таке подання повинно містити пропозиції щодо правового статусу, функцій та повноважень новостворюваного або реорганізованого органу, а також щодо штатної чисельності та розміру асигнувань на його утримання або аргументи щодо необхідності ліквідації відповідного органу.

Кабінет Міністрів України затверджує граничну штатну чисельність працівників апарату і розмір асигнувань на утримання міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у межах коштів виділених на це у Державному бюджеті України.

Кабінет Міністрів України має право скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремі частини.

Кабінет Міністрів України може розглядати пропозиції Прем'єр-міністра щодо кандидатур на посади керівників центральних органів виконавчої влади, крім міністерств, а також пропозиції про звільнення з цих посад. Прем'єр-міністр України одноособово вирішує питання

щодо кандидатур на посади міністрів, а також щодо внесення подання про їх звільнення з цих посад.

Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад заступників керівників центральних органів виконавчої влади, в тому числі перших.

Кабінет Міністрів України заслуховує звіти керівників центральних органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України може притягнути керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністерств) до дисциплінарної відповідальності, крім звільнення з посади керівників цих органів.

Особливості відносин Кабінету Міністрів України з окремими органами виконавчої влади визначаються відповідними законами.

Стаття 24. Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з урядовими органами

Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи (*служби*, інспекції, агентства) в системі відповідних міністерств. Урядові органи здійснюють: управління окремими підгалузями або сферами діяльності; контрольно-наглядові функції; регулятивні та дозвольно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб.

Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад керівників урядових органів за поданням відповідного міністра, та затверджує положення про кожен урядовий орган, в якому визначаються його завдання, функції, підпорядкованість, звітність та інші питання його діяльності.

Стаття 25. Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами

Кабінет Міністрів України спрямовує, координує та контролює діяльність Ради міністрів Автономної Республіки Крим щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України на території Автономної Республіки Крим як невід'ємної складової частини України. Кабінет Міністрів України має право одержувати від Ради міністрів Автономної Республіки Крим інформацію з питань здійснення цієї діяльності.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим підзвітна та підконтрольна Кабінету Міністрів України з питань, що належать до повноважень органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України регулярно заслуховує звіти Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим з питань, визначених Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів України визначає порядок участі Ради міністрів Автономної Республіки Крим та підвідомчих їй органів у виконанні загальнодержавних програм, інших заходів загальнодержавного значення та контролює додержання відповідності програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони природи загальнодержавним програмам.

Кабінет Міністрів України забезпечує необхідну для ефективної реалізації законодавства України взаємодію Ради міністрів Автономної Республіки Крим з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади України, організовує погодження кандидатур на посади членів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівників інших республіканських органів виконавчої влади з керівниками відповідних центральних органів виконавчої влади.

У разі неналежного виконання Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим покладених на нього повноважень Кабінет Міністрів України має право звернутися до Президента України чи до Верховної Ради Автономної Республіки Крим з пропозицією про звільнення його з посади.

У разі прийняття Радою міністрів Автономної Республіки Крим рішення, що суперечить Конституції України, законам України та іншим актам законодавства, Кабінет Міністрів України звертається до Президента України з поданням про його скасування.

Кабінет Міністрів України може прийняти до свого виконання, за пропозицією Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи Ради міністрів Автономної Республіки Крим, окремі повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Стаття 26. Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з місцевими державними адміністраціями

Кабінет Міністрів України спрямовує, координує і контролює діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відпо-

відній території інших наданих цим державним адміністраціям повноважень.

Кабінет Міністрів України на своєму засіданні розглядає кандидатури на посади голів місцевих державних адміністрацій і приймає рішення про подання їх Президенту України для призначення. Члени Кабінету Міністрів України у випадках і в порядку, визначених законом, погоджують кандидатури відповідних посадових осіб обласних державних адміністрацій перед їх призначенням.

Прем'єр-міністр України вносить Президенту України подання про звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій.

Кабінету Міністрів України підзвітні та підконтрольні місцеві державні адміністрації, голови яких при здійсненні своїх повноважень також відповідальні перед ним. Підзвітність і підконтрольність Кабінету Міністрів України обласних і районних державних адміністрацій не поширюються на ту частину повноважень, що делегована їм відповідними радами.

Кабінет Міністрів України одержує від місцевих державних адміністрацій інформацію про їх діяльність, регулярно заслуховує звіти голів державних адміністрацій з визначених Кабінетом Міністрів України питань. У разі неналежного виконання головою місцевої державної адміністрації покладених на нього повноважень Кабінет Міністрів України має право притягнути його до дисциплінарної відповідальності, крім звільнення з посади, або звернутися до Президента України з поданням про звільнення його з посади.

Кабінет Міністрів України затверджує Рекомендаційний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій та типові положення про них, визначає граничну чисельність працівників місцевих державних адміністрацій та витрати на їх утримання.

Проекти найважливіших актів Кабінету Міністрів України, що стосуються питань розвитку конкретних регіонів і населених пунктів, попередньо надсилаються відповідним місцевим державним адміністраціям. Кабінет Міністрів України перед прийняттям цих актів вивчає зауваження та пропозиції, подані до них місцевими державними адміністраціями.

Кабінет Міністрів України розглядає пропозиції обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань, що потребують вирішення Кабінетом Міністрів України. Під час розгляду таких пропозицій голови обласних, Київської та Севастополь-

ської міських державних адміністрацій мають право брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу.

У разі прийняття головою місцевої державної адміністрації рішень, що суперечать Конституції України, законам України та іншим актам законодавства, Кабінет Міністрів України має право звернутися до Президента України з пропозицією про їх скасування.

Стаття 27. Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з підвідомчими йому установами та організаціями

Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, може утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати підвідомчі йому державні установи та організації, в тому числі для здійснення окремих функцій з управління державним майном. Кабінет Міністрів України затверджує положення про ці установи та організації, граничну штатну чисельність працівників і розмір асигнувань на їх утримання, призначає на посади керівників та заступників керівників цих установ та організацій, застосовує до них заходи дисциплінарної відповідальності та звільняє з посад.

Кабінет Міністрів України у передбачених законодавством межах координує та контролює діяльність цих, установ та організацій, а також господарюючих суб'єктів, яким в установленому порядку делеговані функції з управління державним майном.

Керівники державних установ та організацій, утворених Кабінетом Міністрів України, а також господарюючих суб'єктів, яким делеговані функції з управління державним майном, несуть персональну відповідальність перед Кабінетом Міністрів України за правомірне та ефективне використання державного майна, добір і розстановку кадрів на державних підприємствах, що належать до сфери їх управління, а також за виконання інших покладених на них функцій.

Розділ VI. ПОВНОВАЖЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ У ВІДНОСИНАХ З ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ ТА ОРГАНАМИ, СТВОРЮВАНИМИ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Стаття 28. Участь Кабінету Міністрів України у забезпеченні здійснення Президентом України своїх повноважень

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність органів виконавчої влади з метою забезпечення здійснення Президентом

України повноважень щодо виконання Конституції та законів України, додержання прав та свобод людини і громадянина, реалізації внутрішньої політики, керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, забезпечення державного суверенітету, економічної самостійності, національної безпеки та обороноздатності, утворення та реорганізації органів виконавчої влади, а також з інших питань, визначених Конституцією України.

Акти Президента України з питань, передбачених частиною четвертою статті 106 Конституції України, *набувають чинності після скріплення підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за підготовку акта та його виконання.*

Стаття 29. Підготовка Кабінетом Міністрів України пропозицій з питань, що належать до повноважень Президента України

Кабінет Міністрів України здійснює за дорученням Президента України чи за власною ініціативою підготовку пропозицій з питань, віднесених до компетенції Президента України, та підготовку проектів відповідних законів та актів Президента України.

У разі підготовки Кабінетом Міністрів України законопроекту за власною ініціативою цей законопроект після схвалення на засіданні Кабінету Міністрів України може бути переданий Президенту України із вмотивованим обґрунтуванням необхідності внесення його для розгляду Верховною Радою України в порядку законодавчої ініціативи Президента України як невідкладного.

Відповідно до Конституції України Прем'єр-міністр України здійснює подання Президенту України кандидатур для призначення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій, а також подання щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Стаття 30. Відносини Кабінету Міністрів України з Радою національної безпеки і оборони України, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України

Кабінет Міністрів України взаємодіє з Радою національної безпеки і оборони України, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, створюваними Президентом України.

Посадові особи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб утворених Президентом України не мають права давати доручення Кабінету Міністрів України та окремим членам Кабінету Міністрів України та втручатися в його діяльність.

Порядок здійснення відносин Кабінету Міністрів України з Радою національної безпеки і оборони України, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами створеними Президентом України визначаються цим та іншими законами України, а також указами Президента України.

**Розділ VII. ПОВНОВАЖЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ
УКРАЇНИ У ВІДНОСИНАХ З ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ
ТА ЇЇ ОРГАНАМИ**

Стаття 31. Здійснення Кабінетом Міністрів України права законодавчої ініціативи

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції України має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

Кабінет Міністрів України вносить законопроекти на розгляд Верховної Ради України відповідно до вимог закону про регламент Верховної Ради України.

Прем'єр-міністр України визначає одного з членів Кабінету Міністрів України або *заступника міністра* для представлення у Верховній Раді України внесеного Кабінетом Міністрів України законопроекту.

Кабінет Міністрів України має право відкликати внесений ним на розгляд Верховної Ради України законопроект у строки, визначені законом.

Новосформований Кабінет Міністрів України має право відкликати до прийняття у першому читанні законопроекти, внесені на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, повноваження якого припинено.

Рішення Верховної Ради України за наслідками розгляду у першому читанні законопроекту, внесеного Кабінетом Міністрів України, надсилаються йому у триденний строк після їх підписання Головою Верховної Ради України.

Стаття 32. Повноваження Кабінету Міністрів України у процесі розгляду питань Верховною Радою України

Кабінет Міністрів України за дорученням Верховної Ради України або за власною ініціативою дає висновки щодо повноти фінансового обґрунтування і забезпечення законодавчих пропозицій і законопроектів, реалізація яких потребує матеріальних та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів. Кабінет Міністрів України одержує від Верховної Ради України для ознайомлення усі законопроекти, внесені на її розгляд іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Члени Кабінету Міністрів України мають право давати висновки щодо проектів законів. Ці висновки надсилаються до Верховної Ради України і додаються до висновку головного комітету Верховної Ради України з опрацювання відповідного законопроекту.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право бути присутніми на засіданнях Верховної Ради України і виступати з питань, що обговорюються, відповідно до закону про регламент Верховної Ради України.

У разі коли на засіданні Верховної Ради України народні депутати України порушують питання, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України або його членів, Прем'єр-міністр України має право на репліку чи одержання необхідних роз'яснень з цих питань.

Члени Кабінету Міністрів України або за їх дорученням посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади України, Секретаріату Кабінету Міністрів України беруть участь у засіданнях комітетів, тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України на їх запрошення з питань, що стосуються повноважень Кабінету Міністрів України чи підвідомчих йому органів, установ та організацій. Кабінет Міністрів України може призначати свого уповноваженого у Верховній Раді України з числа народних депутатів України.

Стаття 33. Повноваження Кабінету Міністрів України у зв'язку із затвердженням і виконанням Державного бюджету України

Кабінет Міністрів України розробляє і не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року.

Проект закону про Державний бюджет України повинен бути розроблений із врахуванням основних напрямів бюджетної політики на наступний рік (бюджетної резолюції), затверджених Верховною Радою України. Відхилення від зазначених основних напрямів зазначаються окремо і вмотивовуються.

Проект закону про Державний бюджет України на пленарному засіданні Верховної Ради України представляє Міністр фінансів України або особа, яка виконує його обов'язки.

Порядок участі Кабінету Міністрів України в процесі розгляду Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України визначаються законом.

Кабінет Міністрів України не пізніше 1 травня подає до Верховної Ради України та оприлюднює звіт про виконання Державного бюджету України за минулий рік, який розглядається не раніш як через десять робочих днів після його одержання.

Стаття 34. Повноваження Кабінету Міністрів України у зв'язку із підготовкою, затвердженням і виконанням загальнодержавних програм

Кабінет Міністрів України розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проекти загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку України, охорони довкілля.

Кабінет Міністрів України одночасно із звітом про виконання Державного бюджету України за минулий рік подає до Верховної Ради України звіти про хід виконання загальнодержавних програм.

Стаття 34'. Звіт Кабінету Міністрів України про свою діяльність

Кабінет Міністрів України щороку звітує про свою діяльність перед Верховною Радою України.

Звіт Кабінету Міністрів України подається до Верховної Ради України не пізніше 1 березня наступного за звітним календарного року. Звіт не подається якщо після схвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України до часу подання звіту минуло менше, ніж півроку.

Звітну доповідь на пленарному засіданні Верховної Ради України робить Прем'єр-міністр України.

У разі незадовільної оцінки діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада України розглядає питання про відповідальність Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України.

Стаття 35. Відносини Кабінету Міністрів України з Рахунковою палатою

Кабінет Міністрів України на запит Рахункової палати надає статистичну, фінансову, бухгалтерську та іншу інформацію і документацію, необхідну їй для виконання завдань, функцій та повноважень, встановлених законом.

Кабінет Міністрів України одержує від Рахункової палати відомості про результати перевірок, ревізій та обстежень, а також клопотання про притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законодавства, нецільовому, неефективному використанні коштів, заподіянні матеріальної шкоди державі, розглядає ці матеріали та клопотання, вживає в межах своєї компетенції необхідних заходів та інформує про них Рахункову палату.

Стаття 36. Відносини Кабінету Міністрів України з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини

Діяльність Кабінету Міністрів України, пов'язана з додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, перебуває під парламентським контролем з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Кабінет Міністрів України в межах, установлених законом, забезпечує Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини доступ до всіх документів Кабінету Міністрів України, підвідомчих йому органів, установ та організацій.

Стаття 37. Відповіді Кабінету Міністрів України, його членів на депутатські звернення та запити

Кабінет Міністрів України або його члени, яким адресовано депутатське звернення чи до яких на сесії Верховної Ради України заявлено запит народного депутата України, зобов'язані надати відповідь у встановленому законом порядку.

У разі обговорення відповіді на депутатський запит на пленарному засіданні Верховної Ради України на нього повинні бути запрошені члени Кабінету Міністрів України, до яких було заявлено запит.

Члени Кабінету Міністрів України приймають народних депутатів України з питань їх депутатської діяльності відповідно до встановленого законом порядку.

Стаття 38. Розгляд звернень комітетів і комісій Верховної Ради України

Кабінет Міністрів України організовує розгляд звернень комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України з питань його діяльності. Відповідна особа з числа членів Кабінету Міністрів України повідомляє цим комітетам і комісіям про результати розгляду та вжиті заходи у встановлений законом строк.

Стаття 39. Інформування Верховної Ради України про роботу Кабінету Міністрів України

З метою регулярного інформування Верховної Ради України про діяльність Кабінету Міністрів України, але не частіше одного разу на місяць, Верховна Рада України може проводити заслуховування відповідних інформацій членів Кабінету Міністрів України — «Днів Уряду України».

Дата проведення «Дня Уряду України» та його тематика визначаються Верховною Радою України в порядку, передбаченому законом, але не пізніше як за чотирнадцять днів до його проведення.

Кабінет Міністрів України надає Верховній Раді України аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться на «Дні Уряду України», не пізніше як за три робочі дні до його проведення.

Запитання на «Дні Уряду України» подаються згідно з визначеною тематикою і не можуть виходити за межі компетенції Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади.

Член Кабінету Міністрів України відповідає на всі запитання за визначеною тематикою, що надійшли до Кабінету Міністрів України від комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій і груп, народних депутатів України. У разі необхідності його відповіді можуть бути доповнені іншими членами Кабінету Міністрів України.

Член Кабінету Міністрів України може бути запрошений для виступу на Днях Уряду України у Верховній Раді України, як правило, не частіше ніж двічі на рік.

Верховна Рада України бере до відома інформацію, надану під час «Дня Уряду», і використовує її у своїй роботі.

Розділ VIII. ВІДНОСИНИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОБ'ЄДНАННЯМИ ГРОМАДЯН

Стаття 40. Звернення Кабінету Міністрів України до Конституційного Суду України

Кабінет Міністрів України має право звернутися до Конституційного Суду України для одержання висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, а також для одержання офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Стаття 41. Відносини Кабінету Міністрів України з Національним банком України

Кабінет Міністрів України взаємодіє з Національним банком України з питань, що належать до його компетенції відповідно до Конституції та законів України.

Стаття 42. Відносини Кабінету Міністрів України з органами місцевого самоврядування

Кабінет Міністрів України спрямовує діяльність системи органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, реалізації завдань соціально-економічного та культурного розвитку населених пунктів і регіонів.

Проекти актів Кабінету Міністрів України, які безпосередньо стосуються функціонування місцевого самоврядування конкретних територіальних громад, попередньо направляються відповідним органам місцевого самоврядування. Для участі в засіданнях Кабінету Міністрів України з розгляду цих питань запрошуються представники заінтересованих органів місцевого самоврядування.

Кабінет Міністрів України повинен компенсувати органам місцевого самоврядування витрати, що виникли внаслідок рішень Кабінету

Міністрів України, інших органів виконавчої влади, за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті України.

Кабінет Міністрів України може вносити на розгляд Верховної Ради України законопроекти щодо делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Одночасно Кабінет Міністрів України подає пропозиції щодо фінансування здійснення цих повноважень за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також передачі у комунальну власність чи у розпорядження органів місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади підконтрольні Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України має право у встановленому законом порядку зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування, що не відповідають Конституції чи законам України, з одночасним зверненням до суду щодо законності цих актів.

Стаття 43. Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з об'єднаннями громадян

Кабінет Міністрів України безпосередньо або через систему центральних та місцевих органів виконавчої влади забезпечує реалізацію передбачених законом прав об'єднань громадян, сприяє їм у виконанні статутних завдань у межах, визначених законом.

Кабінет Міністрів України розглядає пропозиції всеукраїнських та міжнародних об'єднань громадян з питань їх статутної діяльності, що потребують вирішення Кабінетом Міністрів України.

Розділ IX. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Стаття 44. Форми реалізації функцій та повноважень Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України реалізує свої функції та повноваження шляхом проведення засідань Кабінету Міністрів України, роботи урядових комітетів, роботи

членів Кабінету Міністрів України та в інших передбачених законодавством формах.

Стаття 45. Прем'єр-міністр України

Прем'єр-міністр України:

1) керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, та інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів України, здійснює загальне керівництво Секретаріатом Кабінету Міністрів України, представляє Кабінет Міністрів України у зносинах з іншими органами державної влади;

2) спрямовує, координує та контролює діяльність віце-прем'єрів і міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, дає з цією метою доручення, обов'язкові до виконання цими посадовими особами;

3) вносить подання до Президента України про створення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

4) представляє Президенту України кандидатури до складу Кабінету Міністрів України, *на посади керівників інших* центральних органів виконавчої влади та вносить подання про їх звільнення з цих посад;

5) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України кандидатури на посади голів місцевих державних адміністрацій та пропозиції про звільнення їх з цих посад, а також може вносити кандидатури на посади керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністерств);

6) подає Президенту України схвалені Кабінетом Міністрів України кандидатури для призначення на посади голів місцевих державних адміністрацій і пропозиції щодо їх звільнення з цих посад;

7) визначає персональний склад урядових комітетів та призначає їх голів;

8) організовує засідання Кабінету Міністрів України та головує на них;

9) підписує акти Кабінету Міністрів України та видає розпорядження Прем'єр-міністра України з питань, віднесених до його компетенції, зазначених у пунктах 7, 12 — 14 цієї статті;

10) у випадках, передбачених частиною четвертою статті 106 Конституції України, скріплює підписом укази Президента України;

11) вступає в зносини з урядами іноземних держав, веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до закону;

12) призначає голів спільних міжурядових комісій з питань співробітництва, які створюються на підставі міжнародних договорів, укладених від імені Уряду України;

13) визначає обов'язки та забезпечує взаємодію членів Кабінету Міністрів України;

14) може застосовувати дисциплінарні стягнення, крім звільнення з посади, до державних службовців — керівників органів виконавчої влади та їх заступників.

Прем'єр-міністр України за посадою входить до складу Ради національної безпеки і оборони України.

Прем'єр-міністр України може здійснювати й інші повноваження, передбачені Конституцією, цим та іншими законами України.

У випадках і в межах, визначених статтею 112 Конституції України, Прем'єр-міністр України виконує обов'язки Президента України у разі дострокового припинення його повноважень.

У разі відсутності Прем'єр-міністра України його обов'язки виконує Перший віце-прем'єр-міністр України або інший віце-прем'єр-міністр України згідно з розподілом обов'язків між ними.

Стаття 46. Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України

Перший віце-прем'єр-міністр України та віце-прем'єр-міністри України згідно з розподілом обов'язків між ними здійснюють такі повноваження:

1) забезпечують виконання Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, реалізацію компетенції Кабінету Міністрів України у відповідних напрямках діяльності;

2) спрямовують, координують та контролюють роботу міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, дають з цією метою та на виконання актів Кабінету Міністрів України, обов'язкові до виконання цими органами доручення; вносять на роз-

гляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вирішення питань, пов'язаних з виконанням повноважень по спрямуванню і координації центральних органів виконавчої влади;

3) очолюють урядові комітети, організовують їх роботу та роботу підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України, які закріплені за очолюваними ними урядовими комітетами;

4) здійснюють підготовку питань для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України, попередньо розглядають і погоджують проекти законів України, актів Президента України, що готуються Кабінетом Міністрів України, та проекти відповідних актів Кабінету Міністрів України, вживають заходів для усунення розбіжностей щодо них серед членів Кабінету Міністрів України; вносять пропозиції щодо порядку денного та черговості проведення засідань Кабінету Міністрів України;

5) забезпечують згідно з розподілом обов'язків взаємодію Кабінету Міністрів України з Президентом України та Верховною Радою України в процесі підготовки, прийняття і реалізації нормативних актів, а також поточної діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

6) беруть участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України, мають право брати участь у роботі Верховної Ради України та її органів, у роботі відповідних колегіальних органів, що утворюються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у засіданнях Ради міністрів Автономної Республіки Крим, у роботі місцевих державних адміністрацій;

7) очолюють за рішенням Президента України або Прем'єр-міністра України відповідні колегіальні консультативно-дорадчі органи;

8) вносять Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо призначення керівників відповідних центральних і місцевих органів виконавчої влади та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності;

9) за дорученням Прем'єр-міністра України представляють Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, установами, організаціями в Україні та за її межами;

10) за повноваженнями, наданими в установленому законом порядку, ведуть переговори і підписують міжнародні договори України.

Стаття 47. Міністри України

Міністри України як члени Кабінету Міністрів України:

1) забезпечують розроблення та реалізацію державної політики у доручених їм сферах;

2) здійснюють керівництво відповідними міністерствами та сферами державного управління, спрямовують та координують від імені Кабінету Міністрів України у встановленому порядку діяльність інших центральних органів виконавчої влади;

3) вносять на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вирішення питань, пов'язаних з виконанням міністром повноважень керівника міністерства та наданих йому законодавством повноважень по спрямуванню і координації інших органів виконавчої влади;

4) за власною ініціативою чи за дорученням Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра України готують питання на розгляд Кабінету Міністрів України;

5) беруть участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України та вносять пропозиції щодо порядку денного цих засідань;

6) беруть участь у засіданнях урядових комітетів;

7) за дорученням Прем'єр-міністра України представляють Кабінет Міністрів України у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

8) за повноваженнями, наданими в установленому порядку, ведуть переговори і підписують міжнародні договори України;

9) здійснюють за рішенням *Кабінету Міністрів України* керівництво відповідними дорадчими та іншими колегіальними органами.

Стаття 48. Інші функції та повноваження членів Кабінету Міністрів України, їх відповідальність

Члени Кабінету Міністрів України, крім визначених цим Законом, можуть мати й інші повноваження, передбачені законами України, а також здійснювати інші функції відповідно до актів Президента України та Кабінету Міністрів України.

Члени Кабінету Міністрів України несуть персональну відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління та за діяльність Кабінету Міністрів України в цілому.

Стаття 49. Засідання Кабінету Міністрів України

Основною організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України є його засідання. На засіданнях Кабінету Міністрів України приймаються акти Кабінету Міністрів України, в тому числі з питань реалі-

зації права законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України, обговорюються найважливіші питання суспільного життя, а також діяльності самого Кабінету Міністрів України та заслуховуються звіти членів Кабінету Міністрів України і керівників органів виконавчої влади.

Засідання Кабінету Міністрів України скликаються Прем'єр-міністром України з власної ініціативи або за ініціативою Президента України чи не менше однієї п'ятої від загальної чисельності членів Кабінету Міністрів України. Періодичність проведення засідань Кабінету Міністрів України визначається Прем'єр-міністром України з урахуванням пропозицій інших членів Кабінету Міністрів України.

Засідання Кабінету Міністрів України є повноважним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини від загальної чисельності членів Кабінету Міністрів України.

У разі неможливості міністра взяти участь у засіданні Кабінету Міністрів України його заміщає з правом дорадчого голосу *заступник міністра*.

Кабінет Міністрів України за пропозиціями членів Кабінету Міністрів України затверджує перелік осіб, які мають право постійно брати участь у його засіданнях з правом дорадчого голосу.

На засіданнях Кабінету Міністрів України головує Прем'єр-міністр України, а в разі його відсутності — Перший віце-прем'єр міністр України.

Порядок денний засідань Кабінету Міністрів України затверджує Кабінет Міністрів України. Проект порядку денного вноситься Прем'єр-міністром України з урахуванням пропозицій інших членів Кабінету Міністрів України.

Засідання Кабінету Міністрів України протоколюється і стенографується. Протокол і стенограма засідання Кабінету Міністрів України є офіційними документами, що підтверджують обговорення і прийняття рішення Кабінетом Міністрів України.

Порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України, ведення протоколу і стенограми засідань, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання діяльності Кабінету Міністрів України відповідно до цього Закону визначаються Регламентом Кабінету Міністрів України, який затверджується постановою Кабінету Міністрів України.

Стаття 50. Урядові комітети

Урядові комітети утворюються для координації роботи членів Кабінету Міністрів України, узгодження та підготовки питань, для роз-

гляду на засіданні Кабінету Міністрів України, а також для усунення розбіжностей між членами Кабінету Міністрів України.

До складу урядових комітетів входять члени Кабінету Міністрів України. Очолюють урядові комітети, як правило, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України.

За рішенням Прем'єр — міністра України до складу урядового комітету з правом дорадчого голосу можуть входити також керівники інших центральних органів виконавчої влади *та заступники міністрів*.

У роботі урядового комітету можуть брати участь з правом вирішального голосу члени Кабінету Міністрів України, які не входять до складу відповідного урядового комітету.

Перелік урядових комітетів затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, а їх персональний склад затверджується Прем'єр-міністром України.

Засідання урядового комітету вважається правоможним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини його членів.

За результатами обговорення питань на засіданні урядового комітету шляхом консенсусу приймається рішення, яке оголошується головуючим та оформлюється протоколом.

У випадку неможливості прийняття узгодженого рішення на засіданні урядового комітету, остаточне рішення приймається Кабінетом Міністрів України.

Порядок організації роботи урядових комітетів визначається Кабінетом Міністрів України.

Стаття 51. Основні функції та повноваження урядових комітетів

Урядові комітети:

- 1) розглядають та схвалюють концепції проектів нормативно-правових актів та інших документів, що підлягають розробленню;
- 2) розглядають проекти нормативно-правових актів та інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, врегульовують розбіжності по них та приймають рішення про попереднє схвалення чи відхилення цих проектів або про повернення на доопрацювання органу, відповідальному за підготовку проекту;
- 3) розглядають інші питання, пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики у відповідній сфері.

Урядові комітети мають право:

- 1) вносити пропозиції щодо першочергового розгляду питань на засіданні Кабінету Міністрів України;
- 2) створювати в разі потреби підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до їх компетенції;
- 3) отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади необхідну для їх роботи інформацію;
- 4) запрошувати на засідання представників органів виконавчої влади, а також інших фахівців з питань, що розглядаються комітетом.

Стаття 52. Акти Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України видає у межах своєї компетенції постанови і розпорядження, обов'язкові для виконання.

Акти Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України.

Акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України організовує та контролює виконання своїх актів безпосередньо або через центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та інші підвідомчі йому органи.

Акти Кабінету Міністрів України можуть бути скасовані Президентом України.

Акти Кабінету Міністрів України в повному обсязі або їх окремі положення можуть бути визнані Конституційним Судом України неконституційними. Такі акти або їх окремі положення втрачають чинність з дня прийняття Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Акти Кабінету Міністрів України або їх окремі положення можуть бути оскаржені до суду, у встановленому законом порядку, якщо вони порушують права і свободи людини і громадянина та не відповідають законам України або указам Президента України.

Стаття 53. Підготовка проектів актів Кабінету Міністрів України

Право виступати з ініціативою прийняття актів у Кабінеті Міністрів України мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим,

голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Підготовка проектів постанов Кабінету Міністрів України здійснюється міністерствами, а в разі потреби — за участю інших центральних органів виконавчої влади, а також народних депутатів України, науковців, інших фахівців за їх згодою.

Для оплати праці фахівців, залучених до робочих груп з підготовки проектів актів законодавства, можуть виділятися кошти, передбачені на діяльність Кабінету Міністрів України, а також залучатися кошти недержавних фондів та громадських організацій.

Стаття 54. Експертиза та попереднє обговорення проектів нормативних актів у Кабінеті Міністрів України

Усі проекти нормативних актів, внесені на розгляд Кабінету Міністрів України, направляються до одного з урядових комітетів згідно з розподілом компетенції між ними для попереднього обговорення, погодження та надання висновку.

У разі необхідності доопрацювання проекту, він разом з рішенням урядового комітету направляється головою відповідного комітету його ініціатору у десятиденний строк.

Голова урядового комітету може направити проект нормативного акта на експертизу науковим установам чи окремим фахівцям, або для надання висновків — органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, об'єднанням громадян та іншим організаціям, а також оприлюднити проект для обговорення та збору пропозицій.

За рішенням урядового комітету проект нормативного акта разом з висновками експертизи та іншими документами передається на розгляд Кабінету Міністрів України.

Проекти нормативних актів та інших документів, що підлягають розгляду Кабінетом Міністрів України, можуть попередньо обговорюватися на засіданнях відповідних консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів.

Стаття 55. Розгляд питань та прийняття рішень на засіданнях Кабінету Міністрів України

Рішення у формі постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України приймаються шляхом голосування на засіданнях Кабінету Міністрів України.

Постанови Кабінету Міністрів України приймаються більшістю голосів від загальної чисельності членів Кабінету Міністрів України. Розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються більшістю голосів членів Кабінету Міністрів України, присутніх на засіданні. За рівної кількості голосів голос Прем'єр-міністра України є вирішальним.

У разі невідтримання проекту рішення Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністром України таке рішення не може бути прийнято.

У разі особливо термінової потреби за рішенням Прем'єр-міністра України розпорядження Кабінету Міністрів України може бути прийняте шляхом письмового опитування членів Кабінету Міністрів України. Проект такого розпорядження надсилається всім членам Кабінету Міністрів України.

Стаття 56. Офіційне оприлюднення, набрання чинності та реєстрація актів Кабінету Міністрів України

Постанови Кабінету Міністрів України після підписання Прем'єр-міністром України направляються Міністерству юстиції України для включення їх в установленому порядку до Єдиного державного реєстру нормативних актів та опублікування в газеті «Урядовий кур'єр» та Офіційному віснику України.

Постанови Кабінету Міністрів України набувають чинності з дня офіційного опублікування, якщо ними не встановлено більш пізній строк набрання чинності. У випадках, передбачених законом, постанови Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню і набувають чинності з моменту доведення до відома виконавців, якщо ними не встановлено більш пізній строк набрання чинності.

Розпорядження Кабінету Міністрів України набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо ними не встановлено більш пізній строк набрання чинності.

Розпорядження Кабінету Міністрів України доводяться до відома їх виконавців секретаріатом Кабінету Міністрів України, а в разі необхідності оприлюднюються іншим чином.

Стаття 57. Постійні і тимчасові органи Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України для забезпечення ефективної реалізації своїх повноважень може утворювати постійні консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Для підготовки пропозицій щодо вирішення окремих питань державного управління, розроблення проектів законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, а також для виконання окремих доручень Кабінет Міністрів України може утворювати тимчасові комісії, інші робочі та консультативні органи.

До участі в постійних та тимчасових органах Кабінету Міністрів України можуть залучатися народні депутати України, державні службовці, науковці та інші фахівці на громадських засадах.

Працівники органів, установ та організацій, що не входять до системи виконавчої влади, залучаються до роботи у консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах Кабінету Міністрів України за їх згодою.

У разі необхідності таким органам Кабінету Міністрів України для роботи надаються приміщення, оргтехніка та допоміжний персонал з числа працівників відповідних центральних органів виконавчої влади чи спеціально найняті для цього особи.

Права, функції та персональний склад цих органів визначаються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 58. Секретаріат Кабінету Міністрів України

Організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України здійснює відповідне забезпечення підготовки та проведення засідань Кабінету Міністрів України, урядових комітетів та діяльності членів Кабінету Міністрів України. Секретаріат несе відповідальність за своєчасне подання проектів законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України, урядовими комітетами, їх постійними та тимчасовими органами.

Секретаріат Кабінету Міністрів України очолює Державний секретар Кабінету Міністрів України, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України в порядку, визначеному законодавством про державну службу. Державний секретар Кабінету Міністрів України організовує діяльність Секретаріату Кабінету Міністрів України, координує та спрямовує роботу Головного управління державної служби України.

Державний секретар Кабінету Міністрів України має першого заступника та заступників, які призначаються на посаду та звільняються з

посади Кабінетом Міністрів України в порядку, визначеному законодавством про державну службу.

Працівники Секретаріату Кабінету Міністрів України призначаються на посаду та звільняються з посади Державним секретарем Кабінету Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу.

Члени Кабінету Міністрів України мають право на патронатні служби.

Персональний склад патронатних служб формується самими членами Кабінету Міністрів України. Патронатні служби Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерств, створюються в штаті Секретаріату Кабінету Міністрів України, їх працівники призначаються на посади Державним секретарем Кабінету Міністрів України. Патронатні служби міністрів, які очолюють міністерства, створюються в штатах відповідних міністерств України.

Посадові особи Секретаріату Кабінету Міністрів України не мають права давати доручення міністерствам України.

Права, обов'язки і відповідальність та умови оплати праці працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України визначаються законодавством про державну службу і Положенням про Секретаріат Кабінету Міністрів України, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Припинення повноважень Кабінету Міністрів України не є підставою для розірвання трудового договору з працівниками Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Структура Секретаріату Кабінету Міністрів України затверджується Державним Секретарем Кабінету Міністрів України за згодою Прем'єр-міністра України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України є юридичною особою.

Кошторис видатків Секретаріату Кабінету Міністрів України затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Державного Секретаря Кабінету Міністрів України у межах бюджетних асигнувань на утримання Кабінету Міністрів України.

Розділ X. СОЦІАЛЬНЕ ТА ІНШЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЧЛЕНІВ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Стаття 59. Умови оплати праці та відпустки членів Кабінету Міністрів України

Умови оплати праці членів Кабінету Міністрів України, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються відповідно до цього та інших законів.

Члени Кабінету Міністрів України мають право на щорічну відпустку тривалістю сорок п'ять календарних днів з виплатою допомоги для оздоровлення в розмірі подвійної місячної заробітної плати.

Стаття 60. Матеріально-побутове забезпечення членів Кабінету Міністрів України

Член Кабінету Міністрів України забезпечується персональним службовим автомобілем з правом цілодобового використання.

У разі потреби член Кабінету Міністрів України забезпечується службовим жилим приміщенням і зв'язком у порядку, визначеному законом.

Член Кабінету Міністрів України має право на позачергове придбання проїзних квитків на всі види міжміського транспорту в межах території України.

Медичне обслуговування членів Кабінету Міністрів України та забезпечення їх санаторно-курортними путівками здійснюється в установленому порядку.

Життя і здоров'я члена Кабінету Міністрів України підлягають обов'язковому державному страхуванню на суму його десятирічного грошового утримання. Умови страхування встановлюються відповідно до закону.

Забезпечується особиста охорона Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, Міністра закордонних справ України, а у разі необхідності — інших членів Кабінету Міністрів України та членів їх сімей.

Стаття 61. Соціальні гарантії в разі припинення повноважень Прем'єр-міністра України

У разі звільнення Прем'єр-міністра України у зв'язку із закінченням строку його повноважень або дострокового припинення повноважень Прем'єр-міністра України через незалежні від нього обставини

(дострокове припинення повноважень Президента України) за ним на період працевлаштування зберігається заробітна плата, яку отримує діючий Прем'єр-міністр України, але не більше одного року.

В разі необхідності відповідно до законодавства забезпечується особиста охорона колишнього Прем'єр-міністра України та членів його сім'ї.

Установлені цим Законом соціальні гарантії не поширюються на колишнього Прем'єр-міністра України, щодо якого набрав законної сили обвинувальний вирок суду за вчинення ним умисного злочину.

Стаття 62. Соціальні гарантії в разі припинення повноважень інших членів Кабінету Міністрів України

У разі звільнення члена Кабінету Міністрів України у зв'язку із змінами у складі Кабінету Міністрів України, закінченням строку повноважень Кабінету Міністрів України або достроковим припиненням повноважень Кабінету Міністрів України через незалежні від нього обставини (дострокове припинення повноважень Президента України, смерть чи відставка Прем'єр-міністра України) за ним на період працевлаштування зберігається заробітна плата, яку отримує відповідний діючий член Кабінету Міністрів України, але не більше одного року.

Установлені цим Законом соціальні гарантії не поширюються на колишнього члена Кабінету Міністрів України, щодо якого набрав законної сили обвинувальний вирок суду за вчинення ним умисного злочину.

Стаття 63. Пенсійне та інше забезпечення колишніх членів Кабінету Міністрів України

У разі виходу на пенсію члена Кабінету Міністрів України, а також у разі досягнення пенсійного віку колишнім членом Кабінету Міністрів України, повноваження якого були припинені на підставах, визначених у частині першій статті 62 цього Закону, йому призначається пенсія та здійснюються інші виплати у порядку і розмірах, що визначаються законодавством.

Колишні члени Кабінету Міністрів України пенсійного віку обслуговуються державними закладами охорони здоров'я і забезпечуються санаторно-курортним лікуванням у порядку, визначеному законодавством.

Розділ XI. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

2. Кабінету Міністрів України протягом двох місяців з дня набрання чинності цим Законом:

1) підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін до законів України у зв'язку з прийняттям цього Закону;

2) привести свої нормативні акти у відповідність із цим Законом;

3) прийняти нормативні акти, що впливають із цього Закону.

Проект

ЗАКОН УКРАЇНИ**Про центральні органи виконавчої влади**

Цей Закон відповідно до Конституції України визначає види, основні завдання, принципи та організацію діяльності центральних органів виконавчої влади України, їх основні функції та повноваження, засади відносин з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Розділ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**Стаття 1. Центральний орган виконавчої влади України**

Центральний орган виконавчої влади України (далі — центральний орган виконавчої влади) — це підвідомчий Кабінету Міністрів України орган виконавчої влади, який утворюється, реорганізовується та ліквідовується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, і керівник якого призначається та звільняється Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

Центральні органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження на всій території України безпосередньо та через підпорядковані їм територіальні та інші органи. Центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізовуються та ліквідовуються відповідно до Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», цього та інших законів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Цей Закон не поширюється на органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, повноваження, організація та порядок діяльності яких регулюється окремими законами України.

Стаття 2. Міністерство України

Міністерство України (далі — міністерство) є основним органом у системі центральних органів виконавчої влади, головним завданням

якого є формування та реалізація державної політики у відповідному секторі державного управління.

Між міністерствами розподіляються всі питання державної політики, за винятком віднесених до повноважень членів Кабінету Міністрів України, які не очолюють міністерств.

Міністерства утворюються за функціональним, галузевим, функціонально-галузевим або іншим принципом.

Міністерства підконтрольні та підзвітні Кабінету Міністрів України.

Стаття 3. Державний комітет України

Державний комітет України (далі — державний комітет) є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику шляхом виконання окремих міжгалузевих та міжсекторних функцій державного управління.

Державні комітети підпорядковуються Кабінету Міністрів України безпосередньо або через підпорядкування одному з членів Кабінету Міністрів України.

Стаття 4. Основні завдання центральних органів виконавчої влади

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України;
- 2) вжиття заходів щодо забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина;
- 3) виконання загальнодержавних програм економічного, соціального, науково-технічного та культурного розвитку, охорони довкілля;
- 4) забезпечення національної безпеки і обороноздатності України, громадського порядку і боротьби зі злочинністю;
- 5) організація надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам;
- 6) підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства, розроблення проектів нормативних актів;
- 7) здійснення міжнародного співробітництва.

Завданнями міністерств, крім того є:

- 1) визначення перспектив розвитку та формування державної політики у відповідних секторах державного управління;
- 2) забезпечення проведення єдиної державної політики у відповідних секторах державного управління;

3) координація і спрямування діяльності інших органів виконавчої влади, в тому числі центральних.

Стаття 5. Принципи діяльності центральних органів виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються принципами:

1) верховенства Конституції та законів України над іншими нормативно-правовими актами;

2) пріоритету прав і свобод людини і громадянина в своїй діяльності;

3) поділу державної влади: центральні органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження в межах, установлених Конституцією та законами України, самостійно від органів законодавчої та судової влади;

4) децентралізації: центральні органи виконавчої влади здійснюють свою діяльність з максимальною передачею (делегуванням) повноважень щодо надання адміністративних послуг та управління об'єктами державної власності нижчестоящим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування;

5) деконцентрації: максимальної передачі функцій і повноважень установам та організаціям, в тому числі недержавним;

6) єдиноначальності: центральні органи виконавчої влади є єдиноначальними органами, керівник центрального органу виконавчої влади одноособово приймає рішення і несе персональну відповідальність за них;

7) гласності: центральні органи виконавчої влади здійснюють свою діяльність відкрито та регулярно інформують громадськість про неї, крім визначених законом випадків прийняття таємних рішень у зв'язку з вимогами національної безпеки України;

8) науковості: центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності спираються на наукове обґрунтування здійснюваної ними державної політики, активно використовують досягнення наукових досліджень, прогресивні організаційно-технічні засоби та інформаційні технології;

9) збалансованості загальнодержавних, галузевих та місцевих інтересів у державному управлінні, та в оптимізації з цією метою взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Стаття 6. Правова основа діяльності центральних органів виконавчої влади

Організація, повноваження і порядок діяльності центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією, цим та іншими законами України.

Центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України та чинними міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Розподіл функцій та повноважень між центральними органами виконавчої здійснюється відповідно до розподілу функціональних обов'язків між членами Кабінету Міністрів України згідно з рішенням Кабінету Міністрів України.

Стаття 7. Статус та атрибути центральних органів виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади є юридичними особами.

Центральні органи виконавчої влади мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, реєстраційні рахунки в органах Державного казначейства України.

На будинках, де розміщуються центральні органи виконавчої влади, вивішуються таблички із зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованого там органу, і піднімається Державний Прапор України.

Зразки печаток і відповідних табличок центральних органів виконавчої влади затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Розділ II. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА

Стаття 8. Керівний склад міністерства

До керівного складу міністерства входять міністр, заступники міністра, державний секретар міністерства, керівник секретаріату міністерства та керівники департаментів міністерства.

Міністр та заступники міністра є державними політичними діячами (політиками), які призначаються на посаду для реалізації політичної програми Кабінету Міністрів України.

Державний секретар міністерства, керівник секретаріату міністерства та керівники департаментів міністерства є державними службовцями.

Стаття 9. Міністр України як керівник міністерства

Міністр України (далі — міністр) очолює міністерство та є членом Кабінету Міністрів України. Міністр підзвітний і підконтрольний Кабінету Міністрів України, відповідальний перед Прем'єр-міністром України за стан справ у відповідному секторі державного управління, а також перед Президентом України з питань, що належать до конституційних повноважень Президента України.

Порядок призначення на посаду і набуття повноважень міністра, вимоги до кандидатів на посаду міністра, звільнення з посади і припинення повноважень міністра визначаються Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Міністр як керівник міністерства:

1) очолює відповідне міністерство та здійснює керівництво його діяльністю, несе відповідальність за виконання поставлених перед міністерством завдань;

2) визначає напрям державної політики та організовує його реалізацію в закріпленому за міністерством секторі державного управління;

3) затверджує за поданням державного секретаря міністерства програми і плани роботи міністерства, розглядає та затверджує звіти державного секретаря міністерства про їх виконання;

4) представляє міністерство у відносинах з іншими органами, установами, організаціями в Україні та за її межами;

5) вносить Прем'єр-міністру України пропозиції щодо кандидатур заступників міністра;

6) вносить пропозиції Прем'єр-міністру України про реорганізацію міністерства;

7) приймає за поданням державного секретаря міністерства рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство, розглядає та затверджує звіт державного секретаря міністерства про виконання цих рішень;

8) затверджує структуру міністерства за погодженням з Прем'єр-міністром України;

9) подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації у системі міністерства урядових органів;

10) вносить Кабінету Міністрів України подання про призначення на посади та звільнення з посад керівників урядових органів, утворених у системі міністерства;

11) утворює територіальні органи міністерства за згодою Кабінету Міністрів України, та за поданням державного секретаря міністерства затверджує положення про них;

12) спрямовує діяльність територіальних та інших органів міністерства;

13) за поданням державного секретаря міністерства утворює, реорганізовує та ліквідує установи та організації в системі міністерства, затверджує їх положення (статuti);

14) призначає на посади і звільняє з посад у встановленому законодавством порядку керівників установ та організацій в системі міністерств;

15) призначає на посади та звільняє з посад за поданням державного секретаря міністерства відповідно до законодавства про державну службу керівників територіальних органів міністерства, керівника секретаріату міністерства та керівників департаментів міністерства;

16) порушує в установленому порядку питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності державного секретаря міністерства;

17) організовує роботу колегії міністерства і головує на її засіданнях;

18) представляє в установленому порядку службовців та працівників міністерства, територіальних та інших, підпорядкованих міністерству органів, установ та організацій, які відзначилися у роботі, до нагородження відзнаками Президента України та державними нагородами України;

19) подає в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів України, актів Кабінету Міністрів України, розробником яких є міністерство;

20) спрямовує та координує діяльність інших центральних органів виконавчої влади, дає з цієї метою та на виконання актів Кабінету Міністрів України, обов'язкові до виконання цими органами доручення;

21) представляє в Кабінеті Міністрів України питання центральних органів виконавчої влади, які знаходяться у сфері його координації та спрямування, подає розроблені ними проекти законів та актів Кабінету Міністрів України на розгляд Кабінету Міністрів України;

22) подає Прем'єр-міністру України пропозиції щодо звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується міністром;

23) затверджує проекти нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується міністром;

24) підписує нормативно-правові акти міністерства та видає накази з організаційно-розпорядчих питань;

25) доповідає законопроекти та інші питання, що належать до компетенції міністерства, на пленарних засіданнях Верховної Ради України;

26) здійснює інші повноваження, встановлені Конституцією України, цим та іншими законами, а також інші функції, в тому числі відповідно до актів Президента України та Кабінету Міністрів України.

Стаття 10. Заступники міністра

Кожен міністр має одного або більше заступників. Кількість посад заступників міністра в кожному міністерстві визначається Кабінетом Міністрів України за поданням відповідного міністра.

Заступники міністра надають підтримку міністру у політичній діяльності та за його дорученням організовують відносини міністерства з іншими органами державної влади та недержавними організаціями, попередньо розглядають та погоджують проекти нормативно-правових актів, які готуються у міністерстві та підпорядкованих йому органах, керують відповідними консультативно-дорадчими органами при міністерстві та здійснюють інші повноваження. Розподіл обов'язків між заступниками міністра здійснює міністр.

Заступники міністра, згідно розподілу обов'язків між ними, виконують обов'язки міністра щодо керівництва міністерством у разі його відсутності чи неможливості здійснювати свої повноваження, а також заміщують міністра на засіданні Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу.

Стаття 11. Призначення на посаду заступників міністра та припинення їх повноважень

Заступники міністра призначаються на посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України з урахуванням пропозицій міністра.

Міністр протягом десяти днів з дня набуття ним повноважень вносить Прем'єр-міністру України пропозиції щодо кандидатур заступників міністра. Прем'єр-міністр України може провести співбесіду з кандидатами на посади заступників міністра та вносить питання про при-

значення запропонованих осіб на посади заступників міністра на засідання Кабінету Міністрів України.

Особи призначені на посади заступників міністра набувають повноважень з дня складення перед Кабінетом Міністрів України присяги такого змісту:

«Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюся додержуватися Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, всіма своїми діями утверджувати суверенітет і незалежність України, відстоювати права і свободи людини і громадянина, дбати про добробут Українського народу».

Дата і порядок складання присяги визначається Прем'єр-міністром України.

На заступників міністра поширюються вимоги та обмеження щодо сумісництва, передбачені для членів Кабінету Міністрів України.

Повноваження заступників міністра припиняються у разі:

- 1) призначення нового міністра;
- 2) звільнення з посади за власним бажанням чи у зв'язку з відставкою з політичних чи особистих мотивів;
- 3) звільнення з посади Кабінетом Міністрів України за поданням міністра.

Заява про відставку подається міністрові, який у триденний строк вносить це питання на розгляд Кабінету Міністрів України. Заступник міністра, відставка якого прийнята, за дорученням міністра та за власною згодою може продовжувати виконувати свої повноваження до набуття повноважень новопризначеним заступником міністра.

У випадку призначення нового міністра заступники міністра подають йому заяви про свою відставку. У випадку неприйняття міністром відставки заступника міністра повторне його призначення не проводиться.

Стаття 12. Державний секретар міністерства

Державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з числа державних службовців у міністерстві. Державний секретар міністерства здійснює керівництво апаратом міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністрові.

Основними завданнями державного секретаря є: забезпечення діяльності міністра як керівника міністерства та члена Кабінету Міністрів України; здійснення поточної роботи, пов'язаної з виконанням

покладених на міністерство завдань; забезпечення стабільності і наступності у роботі апарату міністерства.

Державний секретар міністерства відповідно до покладених на нього завдань:

- 1) організовує роботу апарату міністерства;
- 2) забезпечує виконання наказів та доручень міністра;
- 3) організовує та контролює виконання законів, актів і доручень Кабінету Міністрів України;
- 4) готує та подає на затвердження міністрові програми і плани роботи міністерства, організовує і контролює їх виконання; звітує про їх виконання перед міністром;
- 5) забезпечує підготовку проектів законів України та актів Кабінету Міністрів України, розробником яких є міністерство, інших документів та подає їх на розгляд міністрові;
- 6) організовує розроблення нормативно-правових актів, що приймаються міністерством, та подає їх на підпис міністрові;
- 7) вносить міністрові пропозиції щодо структури міністерства;
- 8) затверджує штатний розпис та кошторис видатків апарату міністерства за погодженням з Міністерством фінансів;
- 9) подає міністрові пропозиції щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство, забезпечує та контролює виконання рішень міністра щодо розподілу цих коштів та звітує перед міністром з цього питання;
- 10) організовує роботу з документами в міністерстві;
- 11) у порядку передбаченому законодавством про державну службу призначає на посади та звільняє з посад службовців та працівників апарату міністерства, крім тих призначення яких віднесено до компетенції міністра;
- 12) входить за посадою до складу конкурсної комісії Головного управління державної служби України, яка здійснює попередній відбір кандидатур на посади керівників департаментів та секретаріату міністерства, територіальних органів та інших органів у системі міністерства;
- 13) вносить міністрові подання про призначення на посади та звільнення з посад керівника секретаріату міністерства та керівників департаментів міністерства;
- 14) вносить міністрові подання про призначення на посади та звільнення з посад керівників територіальних органів міністерства в областях, містах Києві та Севастополі;

15) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

16) затверджує положення про структурні підрозділи апарату міністерства;

17) подає на затвердження міністрові положення про територіальні та інші органи міністерства, а також положення (статuti) про установи та організації в системі міністерства;

18) контролює діяльність територіальних органів міністерства в областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі;

19) здійснює функції з управління майном міністерства;

20) розпоряджається бюджетними коштами, передбаченими на утримання апарату міністерства і його територіальних органів, та інформує міністра про їх використання;

21) забезпечує охорону державної таємниці та здійснює заходи щодо мобілізаційної підготовки в межах повноважень, передбачених законом;

22) затверджує посадові інструкції службовців апарату міністерства;

23) розглядає в установленому порядку питання щодо присвоєння службовцям апарату міністерства відповідних рангів державних службовців, заохочення та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності;

24) формує та затверджує кадровий резерв міністерства, забезпечує організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців міністерства;

25) здійснює інші повноваження керівника державною службою в органі відповідно до законодавства.

Державний секретар з питань, що належать до його компетенції, видає накази організаційно-розпорядчого характеру та контролює їх виконання.

Державний секретар міністерства при виконанні службових обов'язків не може керуватись своїми політичними поглядами та повинен бути політично лояльним до легітимного Уряду України. Державний секретар міністерства не може публічно демонструвати свої політичні погляди та бути членом політичної партії.

У разі відсутності державного секретаря чи неможливості здійснювати свої повноваження з інших причин, його обов'язки виконує керівник секретаріату міністерства або один з керівників департаментів мі-

ністерства згідно з розподілом обов'язків між ними, визначеним державним секретарем міністерства.

Стаття 13. Призначення на посаду та звільнення з посади державного секретаря міністерства

Державний секретар міністерства призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Державного секретаря Кабінету Міністрів України погодженим з відповідним міністром, строком на п'ять років, з правом повторного призначення.

Кандидатури на посади державних секретарів міністерств відбираються за результатами відкритого конкурсу, що проводиться Головним управлінням державної служби України в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Кандидатами на посади державних секретарів можуть бути громадяни України, які мають вищу освіту, загальний стаж роботи не менше 10 років, включаючи досвід управлінської роботи не менш як п'ять років, і відповідають іншим вимогам, передбаченим законодавством.

Державний секретар міністерства може бути звільнений з посади лише у разі закінчення терміну його повноважень чи неможливості виконувати свої обов'язки за станом здоров'я, набрання чинності обвинувальним вироком суду, а також за власним бажанням.

Припинення повноважень Кабінету Міністрів України, зміни в його складі не можуть бути підставою для звільнення з посади державного секретаря міністерства.

Стаття 14. Апарат міністерства

Апарат міністерства надає допомогу міністру у розробці політики міністерства та її реалізації, здійснює контроль за дотримання відповідного законодавства, а також забезпечує надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

У структурі апарату міністерства утворюються: департаменти, управління, відділи, секретаріат та інші структурні підрозділи. Структурні підрозділи апарату міністерства діють на підставі положень про них, які затверджуються державним секретарем міністерства.

Керівники департаментів міністерств очолюють окремі функціональні чи галузеві напрямки роботи міністерства та мають в своєму підпорядкуванні відповідні структурні підрозділи міністерства.

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів апарату міністерства призначаються на посади та звільняються з посад

державним секретарем міністерства у порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Зміна міністра чи припинення повноважень державного секретаря не може бути підставою для звільнення з роботи службовців апарату міністерства.

Стаття 15. Секретаріат міністерства

Для правового обслуговування, організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності міністерства у його апараті діє секретаріат міністерства. До складу секретаріату міністерства входять структурні підрозділи з питань:

- правового обслуговування;
- інформаційно-аналітичного забезпечення;
- організації діловодства;
- матеріально-технічного, транспортного і соціально-побутового забезпечення;
- інші допоміжні служби.

Керівник секретаріату міністерства за посадою є заступником державного секретаря міністерства. Керівник секретаріату міністерства призначається на посаду та звільняється з посади міністром за поданням державного секретаря міністерства в порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Структура, чисельність, повноваження та умови оплати праці службовців та працівників секретаріату міністерства визначаються положенням про секретаріат міністерства, яке затверджується державним секретарем міністерства.

Допоміжні служби можуть утворюватися Кабінетом Міністрів України спільно для декількох міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Стаття 16. Патронатна служба міністра

Міністр за участю заступників міністра формує патронатну службу, яка здійснює підготовку необхідних їм матеріалів, інформування, забезпечення зв'язку з апаратом міністерства, організацію контактів з громадськістю та засобами масової інформації, а також зв'язок з іншими міністрами.

Чисельність патронатної служби міністра не може перевищувати 15 чоловік.

Працівники патронатної служби не мають права давати доручення державному секретареві міністерства, керівникам, службовцям та працівникам апарату міністерства.

Працівники патронатної служби звільняються з посад міністром, що їх призначив або у зв'язку із припиненням повноважень відповідного міністра. При звільненні у зв'язку припиненням повноважень міністра працівникам патронатної служби виплачується вихідна допомога у розмірі середньомісячного заробітку та зберігається середньомісячна заробітна плата на період працевлаштування, але не довше 3 місяців. Державні службовці, які були зараховані до патронатної служби після звільнення з її складу поновлюються на попередній або інший рівноцінній посаді.

Стаття 17. Колегія міністерства

Для інформаційного, аналітично-консультативного забезпечення міністра з питань, що віднесені до компетенції міністерства, сприяння у визначенні найважливіших напрямів та прогнозування результатів його діяльності утворюється консультативно-дорадчий орган — колегія міністерства у складі міністра, заступників міністра, державного секретаря міністерства, а також представників відповідних комітетів Верховної Ради України, інших органів державної влади, установ, громадських організацій, науковців та інших осіб.

До складу колегії міністерства можуть входити керівники інших центральних органів виконавчої влади, а також керівники органів, установ та організацій, що входять до системи міністерства.

Персональний склад колегії міністерства затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням міністра.

Засідання колегії відбуваються за рішенням міністра в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць.

На засіданнях колегії:

- 1) виробляються рекомендації з питань поліпшення організації діяльності міністерства;
- 2) обговорюються проекти нормативно-правових актів, програм розвитку в сфері відповідальності міністра, інших документів стратегічного планування;
- 3) обговорюються шляхи розв'язання конфліктів, інших суперечностей всередині системи міністерства або відповідного сектору державного управління;
- 4) організовується наукове та фахове консультування та інформування з питань діяльності міністерства;

5) обговорюються питання координації нормотворчої, контрольної та іншої діяльності міністерства з іншими міністерствами та узгодження їх діяльності;

6) розглядаються інші питання за пропозицією її членів.

Стаття 18. Консультативні та дорадчі служби міністерства

Міністр та державний секретар міністерства можуть утворювати інші постійні або тимчасові консультативні та дорадчі служби міністерства у формі комісій, рад, робочих груп тощо для підготовки проектів нормативно-правових актів, проведення їх експертизи, надання наукових рекомендацій та фахових консультацій, інших питань.

До роботи в консультативних та дорадчих службах міністерства, крім службовців і працівників міністерства, а також органів, установ і організацій, що входять до системи міністерства, можуть залучатися представники інших органів державної влади, наукових і навчальних закладів, об'єднань громадян та органів місцевого самоврядування за їх згодою чи згодою їх керівництва.

При необхідності консультативним та дорадчим службам міністерства для роботи надаються приміщення, оргтехніка та допоміжний персонал з числа службовців та працівників міністерства чи спеціально найняті для цього особи.

Стаття 19. Система міністерства

Систему міністерства складають підпорядковані міністерству урядові органи, територіальні органи міністерства, а також установи та організації у випадку їх утворення.

Стаття 20. Урядові органи міністерства

Кабінетом Міністрів України за поданням міністра можуть утворюватися урядові органи (служби, інспекції, агентства), які підпорядковуються відповідному міністру.

Служби утворюються для здійснення функцій керівництва окремими галузями (підгалузями) в межах відповідних секторів державного управління. Інспекції утворюються для здійснення контрольно-наглядових функцій. Агентства утворюються для надання реєстраційно-дозвільних та інших адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, в тому числі на платних засадах.

Керівник урядового органу призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням відповідного міністра.

ністра. Пропозиції міністру щодо кандидатур на ці посади вносить державний секретар міністерства. Підбір кандидатур на ці посади здійснюється на конкурсних засадах в порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Статус керівників урядових органів та інших службовців цих органів визначається законодавством про державну службу. Гранична чисельність службовців та працівників урядових органів визначається керівником урядового органу.

Керівник урядового органу підпорядковується міністру з питань реалізації політики міністерства.

Бюджет для урядових органів затверджується міністром в межах фінансування відповідного міністерства.

Завдання, функції, підпорядкованість, звітність та інші питання діяльності урядового органу визначаються в положенні про відповідний орган, що затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням міністра.

Стаття 21. Територіальні органи міністерства

Територіальні органи міністерства можуть утворюватися міністром за згодою Кабінету Міністрів України в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах Києві, Севастополі та їх районах, а в разі необхідності — також в інших містах.

Керівники територіальних органів міністерства в областях, містах Києві і Севастополі призначаються на посади та звільняються з посад міністром за поданням державного секретаря міністерства та за погодженням з головами відповідних державних адміністрацій у порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Керівники територіальних органів міністерства в районах, районах міст Києва і Севастополя та в містах обласного підпорядкування призначаються на посаду керівниками територіальних органів міністерства в областях, містах Києві і Севастополі у порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Положення про територіальні органи міністерства затверджуються міністром за поданням державного секретаря міністерства.

Стаття 22. Установи та організації в системі міністерства

Установи та організації в системі міністерства утворюються, реорганізуються та ліквідовуються міністром за поданням державного секретаря міністерства в межах бюджетних коштів передбачених на ут-

римання апарату міністерства і його територіальних органів. Утворення установ та організацій в системі міністерства здійснюється за згодою Кабінету Міністрів України.

Міністр за поданням державного секретаря міністерства затверджує положення (статuti) цих установ та організацій, граничну штатну чисельність працівників і розмір асигнувань на їх утримання, призначає на посади та звільняє з посад керівників цих установ та організацій, застосовує до них заходи дисциплінарної відповідальності.

Керівники державних установ та організацій в системі міністерства несуть персональну відповідальність перед міністром за результати діяльності цих установ та організацій.

Розділ III. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОМІТЕТУ

Стаття 23. Керівний склад державного комітету

До керівного складу державного комітету належать голова державного комітету та заступники голови державного комітету, які є державними службовцями.

Голова державного комітету та його заступники здійснюють керівництво роботою державного комітету та його апарату згідно з розподілом обов'язків між ними.

Стаття 24. Порядок призначення та звільнення керівного складу державного комітету

Голова державного комітету призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до Конституції України, Законів України «Про Кабінет Міністрів України» в порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Заступники голови державного комітету призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України в порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Стаття 25. Голова державного комітету

Голова державного комітету:

1) очолює державний комітет, здійснює керівництво його діяльністю, несе відповідальність за виконання поставлених перед державним комітетом завдань;

2) організовує та контролює виконання законів, актів Кабінету Міністрів України, доручень Кабінету Міністрів України чи його окремих членів;

3) представляє державний комітет у відносинах з іншими органами, установами, організаціями в Україні та за її межами;

4) проводить розподіл обов'язків між заступниками голови державного комітету;

5) розпоряджається бюджетними коштами, передбаченими на утримання державного комітету і його територіальних органів;

6) спрямовує діяльність територіальних органів державного комітету;

7) затверджує структуру державного комітету;

8) затверджує штатний розпис та кошторис видатків державного комітету за погодженням з Міністерством фінансів;

9) затверджує положення про структурні підрозділи апарату державного комітету та положення про територіальні органи державного комітету;

10) призначає на посади та звільняє з посад за погодженням з головами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій керівників територіальних органів державного комітету;

11) контролює діяльність територіальних органів в областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі;

12) утворює, реорганізовує та ліквідовує установи та організації в системі державного комітету, затверджує їх положення (статути);

13) у порядку передбаченому законодавством про державну службу призначає на посади та звільняє з посад службовців та працівників державного комітету;

14) затверджує посадові інструкції службовців апарату державного комітету;

15) формує та затверджує кадровий резерв державного комітету, забезпечує організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців державного комітету;

16) розглядає в установленому порядку питання щодо присвоєння службовцям державного комітету відповідних рангів державних службовців, заохочення та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності;

17) представляє в установленому порядку службовців та працівників державного комітету, територіальних органів, установ та організацій в системі державного комітету, які відзначилися у роботі, до нагородження відзнаками Президента України та державними нагородами України;

18) здійснює інші повноваження керівника державною службою в органі відповідно до законодавства;

19) здійснює функції з управління майном державного комітету;

20) забезпечує охорону державної таємниці та здійснює заходи щодо мобілізаційної підготовки в межах повноважень передбачених законом;

21) видає в межах своїх повноважень накази;

22) здійснює інші повноваження, встановлені Конституцією і законами України, та функції визначені актами Президента України та Кабінету Міністрів України;

Стаття 26. Апарат державного комітету

До складу апарату державного комітету входять структурні підрозділи: управління, відділи та секретаріат. Керівники управлінь, відділів та секретаріату призначаються на посади та звільняються з посад головою державного комітету в порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Завдання та повноваження структурних підрозділів державного комітету визначаються в положенні про цей підрозділ, яке затверджується головою державного комітету.

Стаття 27. Система державного комітету

За поданням голови державного комітету Кабінет Міністрів України може утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати підпорядковані відповідному державному комітету територіальні органи, а також установи і організації.

Положення про територіальні органи державного комітету та положення (статути) установ та організацій в системі державного комітету затверджуються головою відповідного державного комітету.

Структура територіальних органів державного комітету визначається головою державного комітету за погодженням з Кабінетом Міністрів України або членом Кабінету Міністрів України, який спрямовує та координує діяльність відповідного державного комітету.

Розділ IV. ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття 28. Виконавська спрямованість та основні напрямки здійснення компетенції центральних органів виконавчої влади

Компетенція центральних органів виконавчої влади спрямована на забезпечення виконання Конституції і законів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, здійснення постійного контролю за виконанням актів законодавства територіальними та іншими органами центральних органів виконавчої влади.

Центральні органи виконавчої влади здійснюють державне управління функціонального, галузевого та міжгалузевого характеру з питань закордонних справ, оборони, безпеки, внутрішніх справ, юстиції, фінансів, економіки, енергетики, промисловості, транспорту та зв'язку, сільського господарства і продовольства, соціальної політики та праці, охорони здоров'я, екології, освіти й науки, культури та спорту тощо, а також наглядову і контрольну діяльність з питань оподаткування, митного режиму, охорони праці, захисту прав споживачів, контролю за цінами та з інших питань.

Стаття 29. Загальні функції та повноваження міністерств Міністерства:

- 1) формують та проводять державну політику в закріплених за ними секторах державного управління;
- 2) розробляють і реалізують цільові програми розвитку у закріплених за ними секторах державного управління, вживають заходів, спрямованих на поглиблення ринкових економічних перетворень;
- 3) визначають пріоритетні напрямки та основні планові показники розвитку у відповідних секторах державного управління;
- 4) прогнозують розвиток процесів і об'єктів, що перебувають в закріплених за ними секторах державного управління;
- 5) беруть участь у розробленні проектів Державного бюджету України, забезпечують ефективне використання бюджетних коштів, виділених для розвитку у відповідних секторах державного управління;
- 6) розробляють загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку України, охорони довкілля тощо та забезпечують їх виконання;

7) беруть участь у формуванні та реалізації політики щодо виконання робіт, послуг і поставок продукції для державних потреб та утворенні державних резервних фондів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, виступають державним замовником зазначених робіт та послуг;

8) вносять у встановленому порядку пропозиції про зміну умов оподаткування, ціноутворення, визначення особливостей приватизації, монополізації підприємств в окремих галузях, вдосконалення механізму регулювання економіки, її структурної перебудови, забезпечення соціального захисту населення, екологічної безпеки;

9) вживають заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів національних товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку;

10) розробляють відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджують відповідно до законодавства державні стандарти;

11) здійснюють заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств та організацій;

12) беруть участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики, заходів щодо розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури, беруть участь у здійсненні програм приватизації;

13) здійснюють у межах, визначених законодавством, функції управління об'єктами державної власності;

14) забезпечують у межах своєї компетенції здійснення контролю за ефективним використанням і збереженням державного майна, веденням бухгалтерського обліку і звітності підприємствами та організаціями, що перебувають в закріплених за ними секторах державного управління;

15) видають у передбачених законами випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення окремих видів господарської діяльності;

16) забезпечують у межах, визначених законодавством, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням;

17) проводять методичні і науково-практичні семінари, інші заходи з обміну досвідом з питань відповідного сектору державного управління;

18) беруть участь у здійсненні заходів щодо забезпечення обороноздатності держави, забезпечують виконання завдань мобілізаційної

підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах, визначених законодавством;

19) на основі узагальнення практики застосування законодавства з питань закріплених за ними секторів державного управління, розробляють пропозиції спрямовані на вдосконалення законодавства, та у встановленому порядку вносять їх на розгляд Кабінету Міністрів України, а також Президентів України за його дорученням;

20) беруть участь у приведенні національного законодавства України у відповідність до її міжнародних зобов'язань та міжнародно-правових норм;

21) беруть участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів України у порядку, встановленому законодавством;

22) забезпечують проведення єдиної кадрової політики і функціонування структур, пов'язаних з підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів державної служби;

23) здійснюють інформування Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з питань закріплених за ними секторів державного управління;

24) самостійно або за участю роботодавців недержавних підприємств ведуть переговори і укладають галузеві угоди з представниками найманих працівників;

25) спрямовують та координують діяльність інших органів виконавчої влади, в тому числі центральних;

26) розглядають пропозиції, заяви і скарги громадян та юридичних осіб;

27) здійснюють інші повноваження, передбачені законами України та інші функції, в тому числі визначені актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Стаття 30. Загальні функції та повноваження державних комітетів

Державні комітети:

1) проводять державну політику та вносять пропозиції Кабінету Міністрів України щодо механізму її впровадження;

2) готують пропозиції по розробленню проектів Державного бюджету України, державних програм розвитку та здійснюють їх виконання;

3) розробляють державні стандарти, інші нормативи та вносять їх на затвердження уповноваженим органам;

4) здійснюють у межах, визначених законодавством, функції управління об'єктами державної власності;

5) у передбачених законами випадках видають спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення окремих видів господарської діяльності;

6) здійснюють в межах своєї компетенції, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням;

7) забезпечують виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах, визначених законодавством повноважень;

8) на основі узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до сфери їх відання, розробляють пропозиції про вдосконалення законодавства та надсилають їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

9) за дорученням Президента України та Кабінету Міністрів України беруть участь у підготовці міжнародних договорів України;

10) здійснюють інші повноваження, передбачені законами України та інші функції, в тому числі визначені актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Стаття 31. Організаційні повноваження центральних органів виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади для забезпечення ефективного вирішення завдань державного управління мають право:

1) одержувати в установленому порядку від інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів Автономної Республіки Крим, апаратів Президента України, Верховної Ради України, судових органів, органів прокуратури, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, а від органів державної статистики — безоплатно статистичні дані, необхідні для виконання покладених на них завдань;

2) залучати спеціалістів підпорядкованих органів, установ та організацій, а за домовленістю з керівниками — спеціалістів інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій для розгляду питань, що віднесені до їх компетенції;

3) утворювати в разі потреби за власною ініціативою, а також за дорученням Кабінету Міністрів України спільні координаційні органи, комісії, експертні групи, залучати на договірній основі фахівців для підготовки проектів актів законодавства, здійснення їх експертизи і надання консультацій;

4) скликати в установленому порядку наради з питань, що віднесені до їх компетенції;

5) застосовувати дисциплінарні стягнення до керівників підпорядкованих органів (крім звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій) установ та організацій, а також інших посадових осіб, що ними призначаються, і у разі необхідності передавати матеріали перевірок дій, що містять ознаки адміністративного чи кримінального правопорушення, для реагування у відповідні органи;

6) скасовувати в межах своїх повноважень акти підпорядкованих їм територіальних органів, а також ставити перед іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями питання про скасування актів підпорядкованих їм органів;

7) здійснювати перевірки, інспектування й інші дії та приймати рішення, що є у передбачених законами випадках обов'язковими до виконання іншими органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами.

Стаття 32. Спільне здійснення центральними органами виконавчої влади своєї компетенції

У випадках, передбачених законами, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, а також актами міністерств, що мають координаційні повноваження, здійснення окремих повноважень, включаючи видання актів, центральними органами виконавчої влади, їх територіальними та іншими органами має бути погоджено з іншими державними органами і організаціями, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями.

Вирішення спорів щодо компетенції між центральними органами виконавчої влади здійснюється Кабінетом Міністрів України.

Для забезпечення узгодженого вирішення питань, що становлять тривалий взаємний інтерес з боку окремих центральних органів виконавчої влади, їх територіальних та інших ланок, а також інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, ці органи можуть укладати між собою відповідно до чинного законодавства угоди організаційно-управлінського характеру — адміністративні договори.

Стаття 33. Делегування повноважень центральних органів виконавчої влади іншим органам виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади у разі необхідності можуть делегувати своїм рішенням, якщо інше не передбачено законами України та актами Кабінету Міністрів України свої окремі повноваження підпорядкованим органам, їх посадовим особам, а за рішенням Кабінету Міністрів України — також місцевим державним адміністраціям.

Делегування повноважень центральних органів виконавчої влади іншим органам передбачає обов'язкову передачу в їх користування коштів і матеріальних ресурсів, необхідних для належного виконання делегованих повноважень.

Нижчестоящі органи виконавчої влади підзвітні та підконтрольні центральним органам виконавчої влади в частині виконання делегованих повноважень та використання коштів і майна, переданих для виконання цих повноважень.

Центральні органи виконавчої влади несуть відповідальність за реалізацію делегованих ними повноважень.

Стаття 34. Акти центральних органів виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади України на основі й на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України у межах своєї компетенції видають накази, організовують та контролюють їх виконання.

Акти міністерства приймаються у формі наказів міністра, які можуть мати нормативно-правовий характер у межах визначених законами. Акти державного комітету приймаються у формі наказів голови державного комітету і можуть мати нормативно-правовий характер лише у межах необхідних для організації роботи апарату та системи відповідного державного комітету.

Акти центральних органів виконавчої влади, у випадках визначених законами, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян та підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

Підготовка, прийняття та набрання чинності нормативно-правових актів центрального органу виконавчої влади здійснюється в порядку, визначеному законом.

Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

Акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади можуть бути скасовані повністю чи в окремій частині Кабінетом Міністрів України. У випадку безпосередньої підпорядкованості центрального органу виконавчої влади певному члену Кабінету Міністрів України таке право належить також відповідному члену Кабінету Міністрів України.

Акти центрального органу виконавчої влади або їх окремі положення можуть бути оскаржені до суду, у встановленому законом порядку, якщо вони порушують права і свободи людини і громадянина та не відповідають Конституції та законам України, актам Президента України або Кабінету Міністрів України.

Розділ V. ВІДНОСИНИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття 35. Відносини центральних органів виконавчої влади з Верховною Радою України та її органами

Центральні органи виконавчої влади при здійсненні своїх повноважень взаємодіють з Верховною Радою України та її органами на засадах і в порядку, визначеному Конституцією України, законами про регламент Верховної Ради України, про Кабінет Міністрів України, про комітети та комісії Верховної Ради України, а також цим Законом.

Стаття 36. Відносини центральних органів виконавчої влади з Президентом України та органами, створеними при Президентові України

Центральні органи виконавчої влади у відносинах з Президентом України та органами створеними при Президентові України, керуються Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України.

Центральні органи виконавчої влади здійснюють за дорученням Кабінету Міністрів України підготовку пропозицій з питань, віднесених до компетенції Президента України у сфері виконавчої влади та підготовку проектів нормативно-правових актів ініційованих Президентом України.

Діяльність центральних органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони координується Радою національної безпеки і оборони України.

Посадові особи апарату Президента України, працівники патронатної служби, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України не мають права давати доручення посадовим особам центральних органів виконавчої влади, підпорядкованих їм територіальних та інших органів.

Стаття 37. Відносини центральних органів виконавчої влади з Кабінетом Міністрів України

Центральні органи виконавчої влади підвідомчі Кабінету Міністрів України як вищому органу в системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України:

- 1) спрямовує та координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- 2) розглядає кандидатури для призначення їх на посади керівників центральних органів виконавчої влади, крім міністерств, а також подає Президентові України пропозиції про звільнення керівників центральних органів виконавчої влади з посад; призначає та звільняє з посад заступників міністрів, державних секретарів міністерств, заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади;
- 3) заслуховує звіти керівників центральних органів виконавчої влади;
- 4) затверджує граничну чисельність працівників центрального органу виконавчої влади;
- 5) забезпечує ефективну співпрацю та врегулювання спорів і розбіжностей між центральними органами виконавчої влади. У разі потреби віце-прем'єр-міністри України згідно з встановленим між ними розподілом повноважень, а також відповідні робочі та консультативні органи Кабінету Міністрів України застосовують узгоджувальні процедури та інші заходи.

Відносини центральних органів виконавчої влади з Кабінетом Міністрів України регулюються Законом України «Про Кабінет Міністрів України», цим та іншими законами України, а у визначених ними межах — актами Кабінету Міністрів України.

Стаття 38. Відносини центральних органів виконавчої влади з органами виконавчої влади зі спеціальним статусом

Центральні органи виконавчої влади взаємодіють з Антимонопольним комітетом України, Фондом державного майна України, Державним комітетом телебачення і радіомовлення України та іншими органами виконавчої влади зі спеціальним статусом у випадку їх утворення відповідно до законів України.

Стаття 39. Повноваження центральних органів виконавчої влади у відносинах з Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами

Центральні органи виконавчої влади взаємодіють з Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами з питань виконання на території Автономної Республіки Крим Конституції України та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади, реалізації державних програм та інших заходів, додержання відповідності здійснюваних програм Автономної Республіки Крим державним програмам, а також проведення спільних заходів, що потребують узгоджених між зазначеними органами дій. Центральні органи виконавчої влади мають право одержувати від Ради міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчих їй органів виконавчої влади інформацію щодо цієї діяльності.

Центральні органи виконавчої влади контролюють відповідність нормативно-правових актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим Конституції України, законам України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України, а також відповідність актів підвідомчих Раді міністрів Автономної Республіки Крим органів своїм актам.

Центральні органи виконавчої влади мають право зупинити дію актів підвідомчих Раді міністрів Автономної Республіки Крим органів з одночасним зверненням до Кабінету Міністрів України з обґрунтованою пропозицією про скасування цього акту. Якщо Кабінет Міністрів України протягом місяця не скасує зупинений акт, рішення центрального органу виконавчої влади про зупинення його дії втрачає чинність.

Центральні органи виконавчої влади контролюють виконання Радою міністрів Автономної Республіки Крим делегованих законами України відповідно до Конституції України державних виконавчих пов-

новажень на території Автономної Республіки Крим, а також використання переданих з цією метою фінансових, матеріальних ресурсів і об'єктів державної власності. З питань виконання державних виконавчих повноважень Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, його заступники, керівники відповідних міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим підзвітні та підконтрольні центральним органам виконавчої влади.

Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим у визначених законами випадках погоджує кандидатури для призначення на посади і звільнення з посад заступників керівників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Центральні органи виконавчої влади погоджують кандидатури для призначення на посади і звільнення з посад заступників Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністрів та голів республіканських комітетів Автономної Республіки Крим.

Стаття 40. Повноваження центральних органів виконавчої влади у відносинах з місцевими державними адміністраціями

Центральні органи виконавчої влади при здійсненні своїх повноважень взаємодіють з місцевими державними адміністраціями. Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним центральним органам виконавчої влади. Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій несуть відповідальність за стан справ у дорученій сфері перед відповідними центральними органами виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують виконання актів центральних органів виконавчої влади. Проекти актів центральних органів виконавчої влади, що стосуються питань розвитку конкретних адміністративно-територіальних одиниць, надсилаються для попереднього розгляду відповідним державним адміністраціям.

Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. З питань, що віднесені до компетенції місцевих державних адміністрацій, керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади підзвітні

та підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій, якщо інше не передбачено законом.

Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед центральними органами виконавчої влади питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

Структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним центральним органам виконавчої влади, і подають їм інформацію та регулярно звітують про свою діяльність відповідно до компетенції.

Центральний орган виконавчої влади може скасувати наказ керівника відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації, якщо він суперечить Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду України, актам відповідного центрального органу виконавчої влади або може звернутися з пропозицією про скасування такого акта до голови місцевої державної адміністрації.

Голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій погоджують з центральними органами виконавчої влади кандидатури для призначення на посади керівників структурних підрозділів цих державних адміністрацій.

У разі визнання центральним органом виконавчої влади незадовільною роботи відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників центральний орган виконавчої влади звертається з мотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації для прийняття ним не пізніше ніж у місячний термін відповідного рішення.

Стаття 41. Відносини центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування

Центральні органи виконавчої влади спрямовують діяльність підпорядкованих їм територіальних та інших органів на сприяння місцевому самоврядуванню, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечують їх взаємодію з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення та реалізації завдань соціально-економічного і культурного розвитку населених пунктів та регіонів.

Проекти актів центральних органів виконавчої влади, що безпосередньо стосуються функціонування і розвитку місцевого самоврядування, надсилаються на попередній розгляд органам місцевого самоврядування для одержання їх висновків, зауважень та пропозицій.

Делегування повноважень центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування здійснюється виключно законом.

Центральні органи виконавчої влади можуть ініціювати розгляд Кабінетом Міністрів України питань про підготовку законопроектів щодо делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади з одночасним внесенням пропозицій щодо фінансування здійснення цих повноважень.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень центральних органів виконавчої влади підконтрольні відповідним центральним органам виконавчої влади.

Рішення органів місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень центральних органів виконавчої влади, що суперечать Конституції та законам України, можуть зупинятися відповідними центральними органами виконавчої влади з одночасним зверненням до суду.

Розділ VI. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття 42. Фінансування та матеріально-технічне забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування в межах передбачених законом про державний бюджет України на відповідний рік. Кошти на фінансування центральних органів виконавчої влади передбачаються у Державному бюджеті України окремим рядком щодо кожного центрального органу виконавчої влади.

Центральним органам виконавчої влади забороняється створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати отримані ними кошти в будь-який інший спосіб, крім зарахування таких коштів до бюджету, бути засновниками або співзасновниками благодійних організацій.

Урядові органи в системі міністерств, які надають адміністративні послуги, відповідно до законодавства мають право зараховувати кошти за надання адміністративних послуг на окремі рахунки та використовувати на забезпечення власної діяльності в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Стаття 43. Умови оплати праці та соціального забезпечення в центральних органах виконавчої влади

Умови оплати праці міністрів та інші питання їх матеріального та побутового забезпечення визначаються Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Умови оплати праці державних службовців центральних органів виконавчої влади та інші питання їх матеріального та побутового забезпечення визначаються Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу.

Заступники міністрів з питань оплати праці, соціального та іншого забезпечення прирівнюються до державних секретарів міністерств.

Стаття 44. Відповідальність посадових осіб центральних органів виконавчої влади

Посадові особи центральних органів виконавчої влади несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону.

Матеріальна шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб центральних органів виконавчої влади при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави.

Держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи центрального органу виконавчої влади, яка заподіяла шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством.

Розділ VII. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набуває чинності з моменту його опублікування.
2. Положення цього Закону про повноваження та організацію діяльності державних комітетів України поширюються на всі центральні органи виконавчої влади, крім міністерств, незалежно від їх назви.
3. Кабінету Міністрів України:

а) провести функціональне обстеження центральних органів виконавчої влади та привести їх систему у відповідність до цього Закону;

б) визначити чисельність і призначити на посади заступників міністрів;

в) привести свої акти у відповідність із цим Законом і підготувати та подати Президенту України пропозиції щодо приведення його актів у відповідність із цим Законом.

Проект

ЗАКОН УКРАЇНИ**Про службу в органах державної влади**

Цей Закон регулює відносини у сфері державної служби в органах державної влади, з метою формування високопрофесійного політично нейтрального корпусу державних службовців органів державної влади, здатного кваліфіковано виконувати їх завдання.

Розділ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**Стаття 1. Посада в органі державної влади**

Посада в органі державної влади — це визначена структурою і штатним розписом відповідно до законодавства України первинна одиниця органу державної влади з встановленим колом обов'язків та прав щодо виконання і забезпечення повноважень даного органу, державним грошовим утриманням і відповідальністю за виконання цих обов'язків.

В органах державної влади існують політичні, суддівські та службові (чиновницькі) посади.

Політична посада — це визначена Конституцією та законами України посада в органах державної влади, яка обіймається внаслідок обрання на неї Українським народом, або призначення всенароднообраними носіями влади на визначений термін, для реалізації політичної програми.

Політичними посадами є посади Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, заступників міністрів, голів обласних, Київської та Севастопольських міських державних адміністрацій. Особи, що їх обіймають є державними політичними діячами (політиками).

Суддівська посада — це визначена Конституцією України та законами України посада в органах судової влади, яка обіймається внаслідок обрання (призначення) на неї за особливими, визначеними законом, процедурами для здійснення професійного судочинства.

Суддівськими посадами є посади суддів Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції.

Службова (чиновницька) посада — це посада в органах державної влади, яка обіймається для здійснення організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих та деяких допоміжних функцій.

Державні політичні діячі (політики) та судді не є державними службовцями, їх правовий статус визначається Конституцією України та іншими законами України.

Стаття 2. Служба в органах державної влади

Служба в органах державної влади (далі — державна служба) — це різновид державної служби, що являє собою професійну діяльність осіб, які займають службові посади в органах державної влади щодо практичного виконання їх завдань та функцій та отримують заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету України.

Стаття 3. Службовець органу державної влади (чиновник)

Службовець органу державної влади (далі — державний службовець) — це громадянин України, який займає службову посаду та отримує заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету України.

Державні службовці, які є керівниками та заступниками керівників органів державної влади, їхніх структурних підрозділів, та інші державні службовці, на яких покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій (мають право видавати правові акти і давати доручення, в тому числі тимчасово) відносяться до посадових осіб.

Стаття 4. Категорії службових посад

Службові посади поділяються на чотири категорії в залежності від функцій державних службовців на цих посадах та рівня їх відповідальності:

1) категорія А — посади керівників органів державної влади чи їх апаратів, посади їх заступників, державні службовці на яких приймають рішення, управляють персоналом, фінансовими, матеріальними та інформаційними ресурсами (посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств, керівників державних комітетів та їх заступників, заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, голів районних державних адміністрацій та їх заступників);

2) категорія Б — посади керівників структурних підрозділів органів державної влади чи їх апаратів або прирівняні до них посади, державні службовці на яких здійснюють організаційно-розпорядчі функції (посади керівників департаментів, управлінь, відділів органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів, посади їх заступників);

3) категорія В — посади спеціалістів, консультантів, радників, експертів та інші посади, державні службовці на яких здійснюють консультативно-дорадчі функції (посади головних та провідних консультантів, експертів, радників та інших фахівців);

4) категорія Г — посади, державні службовці на яких здійснюють технічне та інше обслуговування праці державних службовців, які займають посади категорій А, Б та В (посади помічників, секретарів, друкарок та інші).

Віднесення конкретних посад в органах державної влади до певних категорій проводиться Радою державної служби за поданням Головного управління державної служби України.

Стаття 5. Працівник органу державної влади

Працівник органу державної влади — це особа, яка працює в органах державної влади на підставі трудового договору, укладеного відповідно до законодавства про працю, і не є державним службовцем.

Види працівників органів державної влади:

1) претенденти на службову посаду — особи, які бажають вступити на службу в органах державної влади на посаду категорій В та Г вперше і не мають належної підготовки;

2) особи, що не мають статусу державних службовців, зараховані до складу патронатних служб політиків;

3) обслуговуючий персонал — особи, які здійснюють господарсько-технічні функції, тобто обслуговують діяльність державних службовців, і діяльність яких не впливає безпосередньо на здійснення завдань та функцій органу державної влади.

Припинення повноважень політиків має наслідком припинення трудового договору з працівниками патронатних служб. Державні службовці, що були зараховані до патронатних служб, після припинення повноважень політиків призначаються на попередню або іншу рівноцінну посаду.

Працівником органу державної влади, зазначеним у пунктах 2 і 3 частини другої цієї статті, може бути іноземець або особа без громадянства.

Стаття 6. Службовий персонал та особовий склад органу державної влади

Державні службовці та працівники відповідного органу державної влади складають службовий персонал органу державної влади.

Особи, що займають посади усіх зазначених у статті 1 різновидностей, а також працівники відповідного органу державної влади складають особовий склад органу державної влади.

Стаття 7. Принципи державної служби

Державна служба ґрунтується на таких принципах:

- 1) верховенства Конституції та законів України;
- 2) пріоритету прав і свобод людини і громадянина;
- 3) рівного доступу громадян України до державної служби;
- 4) обов'язковості рішень прийнятих вищими державними органами та керівниками в межах їх компетенції;
- 5) однаковості вимог до державних службовців;
- 6) професіоналізму та компетентності;
- 7) відкритості та гласності;
- 8) відданості справі та персональної відповідальності;
- 9) дотримання прав місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян;
- 10) неупередженості;
- 11) стабільності кадрів;
- 12) захисту прав та законних інтересів державних службовців.

Стаття 8. Право на державну службу

Згідно з Конституцією України право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір.

Стаття 9. Законодавство про державну службу

Законодавство про державну службу складається з Конституції України, цього Закону та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, органів управління державною службою.

Цей Закон регулює правовий статус державних службовців органів виконавчої влади, а також поширюється на державних службовців інших органів державної влади, якщо інше не встановлено законами України.

Особливості служби в апаратах Президента України, Верховної Ради України, Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції та інших державних органів, що не входять до системи виконавчої влади можуть визначатися іншими законами України.

Законодавство про працю поширюється на державних службовців в частині, що не суперечить цьому Закону.

Стаття 10. Фінансування

Фінансування видатків на утримання державної служби, в тому числі на забезпечення діяльності органів управління державною службою та на проведення підготовки (навчання) державних службовців визначаються Законом про Державний бюджет України.

Розділ II. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Стаття 11. Органи, які здійснюють державну політику у сфері державної служби

Основи державної служби визначаються законами України.

Кабінет Міністрів України забезпечує розробку та реалізацію політики щодо функціонування державної служби відповідно до своєї компетенції.

Проведення єдиної державної політики та функціональне управління державною службою здійснюється Радою державної служби України, Державним секретарем Кабінету Міністрів України та Головним управлінням державної служби України.

Стаття 12. Рада державної служби України та її формування

Рада державної служби України (далі — Рада державної служби) є колегіальним державним органом, відповідальним за формування високопрофесійного корпусу службовців органів державної влади, в тому числі за призначення державних службовців вищого рівня.

Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України призначають до Ради державної служби по 6 членів, Пленум Верховного Суду України — 3 члени строком на 7 років.

На посаду члена Ради державної служби може бути рекомендований громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років і не старший шістдесяти років, який проживає в Україні не менш як десять останніх років. Кабінет Міністрів України призначає членами Ради державної служби з числа осіб, що мають статус державного службовця та займають або займали посади категорії А.

Керівництво роботою Ради державної служби здійснює Голова Ради державної служби, який обирається з числа її членів на три роки, без права переобрання, на першому засіданні Ради державної служби таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів з будь-якою кількістю кандидатур, запропонованих членами Ради державної служби. У бюлетені може бути залишено не більше однієї кандидатури. Рішення про обрання Голови Ради державної служби вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини від складу Ради державної служби.

У разі якщо висунуто більше двох кандидатур на посаду Голови Ради державної служби і жодної з них не було обрано, проводиться повторне голосування щодо двох кандидатур, які отримали найбільше голосів. У цьому випадку рішення про обрання Голови Ради державної служби приймається простою більшістю голосів членів Ради державної служби.

Голова Ради державної служби має двох заступників, які обираються на посади та звільняються з посад Радою державної служби з числа її членів за поданням Голови Ради державної служби.

Порядок проведення голосування з питань обрання Голови Ради державної служби та його заступників встановлюється Радою державної служби.

Матеріально-технічне забезпечення діяльності Ради державної служби здійснюється Головним управлінням державної служби України.

Стаття 13. Повноваження Ради державної служби

Рада державної служби:

1) дає згоду на призначення осіб на посади категорії А та на звільнення їх з посад;

2) проводить конкурсний відбір на посаду Державного секретаря Кабінету Міністрів України і його заступників та вносить пропозиції Кабінету Міністрів України щодо кандидатур на ці посади; погоджує звільнення з посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників;

3) вносить Кабінету Міністрів України подання про присвоєння рангів Державному секретареві Кабінету Міністрів України та його заступникам;

4) розглядає справи і приймає рішення стосовно порушення державними службовцями, що обіймають посади категорії А вимог щодо несумісності;

5) розглядає скарги на рішення Вищої дисциплінарної комісії про притягнення до дисциплінарної відповідальності службовців, які займають посади категорії А;

6) проводить віднесення конкретних посад в органах державної влади до певних категорій за поданням Голодержслужби;

7) затверджує вимоги щодо планів навчання державних службовців;

8) затверджує вимоги щодо атестаційних екзаменів по присвоєнню рангів.

Інші питання діяльності Ради державної служби та її комісій регулюються Регламентом Ради державної служби, який затверджується Радою державної служби.

Стаття 14. Комісії Ради державної служби

Радою державної служби з числа її членів утворюються Вища кваліфікаційна комісія та Вища дисциплінарна комісія.

Вища кваліфікаційна комісія здійснює нагляд за проведенням конкурсів на посади категорії А та організовує проведення конкурсу на посаду Державного секретаря Кабінету Міністрів України; розглядає скарги на рішення конкурсних комісій по відборі осіб на посади категорій Б та В.

Вища дисциплінарна комісія розглядає питання щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади категорії А та розглядає скарги на рішення дисциплінарних комісій органів державної влади щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади категорій Б, В та Г.

Роботою комісій керують голови комісій, які призначаються Головою Ради державної служби.

Голова Ради державної служби та його заступники не входять до складу комісій.

Стаття 15. Державний секретар Кабінету Міністрів України, його призначення та звільнення з посади

Державну службу очолює Державний секретар Кабінету Міністрів України, який за посадою є керівником Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Державний секретар Кабінету Міністрів України призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Ради державної служби України з числа осіб, які пройшли конкурсний відбір, строком на 5 років, з правом повторного призначення.

Повноваження Державного секретаря Кабінету Міністрів України припиняються з досягненням ним граничного віку проходження служби, або в разі звільнення за власним бажанням або відставки, а також можуть бути припинені достроково Кабінетом Міністрів України за погодженням з Радою державної служби у разі:

- 1) втрати статусу державного службовця;
- 2) неможливості виконувати повноваження за станом здоров'я через тривалу хворобу, не менше 6 місяців;
- 3) визнання його в установленому законом порядку недієздатним або обмежено дієздатним;
- 4) звільнення в порядку дисциплінарного стягнення;
- 5) вчинення аморального проступку, що є несумісним зі званням державного службовця.

Стаття 16. Повноваження Державного секретаря Кабінету Міністрів України в сфері державної служби

Державний секретар Кабінету Міністрів України:

- 1) керує кадровою політикою у державній службі;
- 2) забезпечує проведення конкурсів на посади категорії А та представляє осіб, що пройшли такий відбір, Раді державної служби України, а після отримання її згоди подає кандидатури зазначених осіб органам (особам), які здійснюють їх призначення на посади, або особам, що вносять пропозиції щодо призначення на такі посади;
- 3) здійснює нагляд за набором державних службовців на посади категорії Б;
- 4) вносить подання Кабінету Міністрів України про присвоєння рангів державним службовцям, які займають посади категорії А, та за

поданням Головного управління державної служби присвоює ранги державним службовцям, які займають посади категорії Б;

5) бере участь у роботі Ради державної служби з правом дорадчого голосу;

6) здійснює інші повноваження відповідно до законодавства.

Державний секретар Кабінету Міністрів України в межах своєї компетенції видає накази.

Державний секретар Кабінету Міністрів України має трьох заступників, один з яких за посадою є керівником Головного управління державної служби України.

Стаття 17. Головне управління державної служби України

Головне управління державної служби України (далі — Головдержслужба) є органом виконавчої влади зі спеціальним статусом визначеним цим Законом, що здійснює функціональне управління державною службою.

Керівник Головдержслужби призначається Кабінетом Міністрів України за поданням Ради державної служби.

Головдержслужба є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків.

Штатна чисельність та інші питання діяльності Головдержслужби визначаються Кабінетом Міністрів України відповідно до закону.

Стаття 18. Повноваження Головдержслужби

Головдержслужба:

1) здійснює прогнозування і планування потреби органів державної влади в кадрах;

2) забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби;

3) організовує проведення конкурсу на зайняття посад категорії А;

4) бере участь разом з відповідними органами державної влади в організації конкурсних комісій по проведенню конкурсів на заміщення посад категорій Б та В;

5) контролює дотримання законодавства про державну службу;

6) розробляє, координує і контролює заходи щодо підвищення ефективності державної служби;

7) здійснює методичне керівництво проведенням конкурсів на зайняття службових посад;

8) організовує проведення атестацій;

9) вносить подання Державному секретареві Кабінету Міністрів України про присвоєння рангів державним службовцям, які займають посади категорії Б; визначає порядок присвоєння початкових рангів при прийнятті на державну службу вперше;

10) організовує навчання, професійну підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців;

11) здійснює методичне керівництво формуванням кадрового резерву в органах державної влади;

12) координує наукові дослідження проблем підвищення ефективності державної служби;

13) за дорученням Державного секретаря Кабінету Міністрів України чи Ради державної служби України здійснює розробку проектів нормативних актів з питань державної служби;

14) здійснює методичне керівництво питаннями проходження служби в апараті Президента України, Верховної Ради України, органів судової влади та інших органів державної влади;

15) видає «Вісник державної служби».

Головдержслужба в межах своєї компетенції може приймати нормативно-правові акти у формі наказів керівника Головдержслужби.

Стаття 19. Управління державною службою в органі державної влади

Управління державною службою в органі державної влади здійснюється керівником служби в органі державної влади (далі — керівником служби в органі), яким є особа, яка займає найвищу службову посаду у відповідному органі державної влади (Державний секретар Кабінету Міністрів України, державний секретар міністерства, керівник іншого центрального органу виконавчої влади чи апарату іншого державного органу, перший заступник голови обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій).

Керівник служби в органі:

1) забезпечує виконання завдань, поставлених перед державною службою в органі;

2) організовує заходи щодо підвищення ефективності державної служби;

3) забезпечує організацію належного документообігу та діловодства в органі державної влади;

4) організовує проведення конкурсів на посади категорій В та Г;

- 5) призначає на посади категорій Б, В та Г та звільняє з цих посад, якщо інше не встановлено законом;
- 6) присвоює ранги державним службовцям, які займають посади категорій В та Г;
- 7) здійснює контроль за виконавською дисципліною в органі;
- 8) розглядає скарги на державних службовців;
- 9) приймає в межах своєї компетенції рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців;
- 10) управляє майном органу державної влади.

З питань забезпечення умов функціонування державної служби керівник служби в органі підзвітний Головердержслужбі та Державному секретареві Кабінету Міністрів України.

Розділ III. ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Стаття 20. Форми вступу на державну службу

Вступ на державну службу здійснюється:

- 1) на посади категорії А — шляхом призначення в порядку, встановленому Конституцією України та законами України, за попередньою згодою Ради державної служби з числа осіб, які пройшли відбір на конкурсній комісії;
- 2) на посади категорій Б, В — шляхом призначення на посаду керівником служби в органі особи, яка пройшла відбір на конкурсній комісії;
- 3) на посади категорії Г — шляхом призначення на посаду керівником служби в органі особи, яка пройшла конкурсний відбір.

Стаття 21. Кваліфікаційні вимоги до державних службовців

Кваліфікаційні вимоги до осіб, які претендують на зайняття службової посади включають:

- 1) професійну освіту з урахуванням категорії посади та спеціалізації діяльності на ній;
- 2) володіння державною мовою, а в місцях компактного проживання національних меншин для службовців на певних посадах — також володіння мовою цієї меншини;
- 3) знання Конституції і законів України, інших актів законодавства України відповідно до виконання службових обов'язків;
- 4) стан здоров'я, достатній для виконання службових обов'язків;

- 5) стаж і досвід роботи за спеціальністю чи державної служби.

Загальні кваліфікаційні вимоги до державних службовців на посадах окремих категорій включають вимоги щодо їх освіти, кваліфікації, досвіду роботи та інші. Зокрема державні службовці повинні мати:

- 1) на посадах категорії А — повну вищу освіту, загальний стаж роботи не менше 10 років, включаючи 5 років роботи на керівних посадах, творчі задатки, навички управління персоналом, фінансовими, матеріальними та інформаційними ресурсами;
- 2) на посадах категорії Б — повну вищу освіту, загальний стаж роботи не менше 5 років, аналітичні здібності, навички управління персоналом, фінансовими, матеріальними та інформаційними ресурсами;
- 3) на посадах категорії В — базову вищу освіту;
- 4) на посадах категорії Г — середню освіту.

Стаття 22. Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу

Не можуть клопотати про прийняття на державну службу особи, які:

- 1) визнані у встановленому порядку недієздатними або обмежені в дієздатності;
- 2) мають судимість за умисний злочин;
- 3) раніше притягувалися до відповідальності за корупційні діяння;
- 4) у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами або свояками;
- 5) в інших випадках, передбачених законами.

Стаття 23. Оголошення про вакансії

Керівник служби в органі зобов'язаний оприлюднювати інформацію про вакантні посади в органі шляхом розміщення оголошення у загальнодоступному місці в приміщенні органу державної влади, а також опублікувати не менше двох разів це оголошення в пресі.

Опублікування про конкурс на посади категорії А здійснюється Головердержслужбою в «Урядовому кур'єрі» та у щотижневому випуску «Вісника державної служби», на посади категорії Б та В — керівником служби в органі у «Віснику державної служби», на посади категорії Г — керівником служби в органі у місцевих виданнях.

В оголошенні повідомляються:

- 1) назва і адреса органу державної влади;
- 2) назва і категорія посади;

3) кваліфікаційні вимоги до кандидата на посаду з зазначенням, які є необхідними, а які додатковими;

4) посадові обов'язки;

5) перелік необхідних для участі в конкурсі документів;

6) термін подання документів;

7) умови проведення конкурсу;

8) дату і місце проведення конкурсу.

Недотримання зазначених вимог оголошення про вакансії є підставою для визнання результатів конкурсу недійсними Радою державної служби чи судом.

Стаття 24. Конкурс на зайняття вакантної службової посади

Для залучення до державної служби найбільш підготовлених та здатних професійно виконувати посадові обов'язки осіб та з метою забезпечення конституційного права на рівний доступ до державної служби, а також для забезпечення права на просування по службі шляхом зайняття вакантних посад будь-якої категорії проводиться конкурс на зайняття вакантної службової посади (далі — конкурс).

Конкурсна комісія, у складі не менше трьох осіб, утворюється: для заміщення посад категорії А — Голодержслужбою, для заміщення посад категорій Б та В — керівником служби в органі.

До складу конкурсних комісій, утворених для проведення конкурсів на посади категорії А, крім представників Голодержслужби, включається представник Ради державної служби. До складу конкурсних комісій, утворених для проведення конкурсів на посади категорій Б та В, включаються також представник Голодержслужби та представник іншого органу державної влади за дорученням Голодержслужби.

Конкурс на заміщення вакантної посади категорії А та Б включає складення державних кваліфікаційних іспитів за спеціальністю, з української мови, історії України та правознавства у формі тестів і співбесіду. Зазначені особи проходять також психологічний тест щодо їх здатності керувати персоналом.

Конкурс на заміщення вакантної посади категорії В включає складення державних кваліфікаційних іспитів за спеціальністю, з української мови та історії України у формі тестів і співбесіду.

Конкурс на заміщення вакантної посади категорії Г проводиться в формі конкурсу документів керівником служби в органі одноособово. Кандидати на посаду оцінюються на підставі документів про освіту,

про державну службу чи про трудову діяльність, а також на підставі рекомендацій чи співбесіди.

Якщо на участь у конкурсі була подана одна заява, то особа, що її подала, не звільняється від складення іспитів та проходження співбесіди.

Державні службовці мають право на участь у конкурсах незалежно від посад, на яких вони працюють.

Порядок проведення конкурсу для вступу і для просування по службі в органах державної влади визначається Кабінетом Міністрів України.

Стаття 25. Результати конкурсу

Після проведення конкурсу конкурсні комісії складають звіт, у якому зазначають оцінки професійних якостей конкурсантів і складають списки осіб, які пройшли конкурсний відбір, і осіб, які не пройшли конкурсний відбір.

Звіт конкурсної комісії вивішується в триденний строк після його завершення у приміщенні де проводився конкурс, а кожному учаснику конкурсу про його результати повідомляється також у письмовій формі протягом 15 днів з дня складення звіту.

Стаття 26. Призначення на посаду державного службовця

Керівник Голодержслужби представляє уповноваженим суб'єктам кандидатури для призначення на посади категорії А, після отримання згоди на це Ради державної служби. Якщо всі кандидатури будуть відхилені Радою державної служби, то керівник Голодержслужби організовує новий конкурс на цю посаду.

Особи, які пройшли конкурсний відбір на посади категорій Б, В та Г призначаються на ці посади у 10-денний строк після оголошення результатів конкурсу, і не можуть бути відхилені.

Якщо жодний з конкурсантів не пройшов конкурсний відбір, то проводиться додатковий конкурс за визначеними попередньо правилами. До участі в додатковому конкурсі протягом шести місяців не допускаються особи, що брали участь в попередньому конкурсі.

Якщо за результатами додаткового конкурсу не буде відібрано кандидатів на посади категорій А та Б, то керівник Голодержслужби вносить пропозиції щодо призначення на ці посади з числа осіб, зарахованих до кадрового резерву державної служби.

Якщо на участь у конкурсі не було подано жодної заяви або не було відібрано кандидатів на посади категорій В та Г, то повторний кон-

курс оголошується не пізніше ніж через місяць, а для заміщення вакантної посади керівником служби в органі може бути переведено іншого державного службовця.

Стаття 27. Особливості призначення керівництва апаратів Президента України, Верховної Ради України та судових органів

Керівники апаратів Президента України та Верховної Ради України та їх заступники призначаються відповідно Президентом України та Верховною Радою України.

У випадку необхідності Президент України та Верховна Рада України можуть звертатися до Голодержслужби з дорученням проведення конкурсного відбору кандидатур на посади керівників та заступників керівників їх апаратів, у порядку передбаченому для зайняття посад категорії А.

Керівники апаратів судових органів та їх заступники призначаються головою відповідного суду з числа осіб, що пройшли конкурсний відбір, який проводиться Голодержслужбою у порядку, передбаченому для призначення на посади категорії А — щодо керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих та апеляційних судів, і у порядку, передбаченому для призначення на посади категорії Б — щодо керівників апаратів місцевих судів.

Стаття 28. Присяга державного службовця

Громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, складають присягу такого змісту:

«Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народу, дотримуватись Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права і свободи громадян, виконувати волю легітимного політичного керівництва держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки».

Службовець підписує текст присяги, який зберігається в його особовій справі за місцем роботи. Про прийняття присяги робиться запис у трудовій книжці.

Статус державного службовця набувається з моменту складення присяги.

Стаття 29. Підготовча служба

Претенденти на службову посаду проходять теоретичну і практичну підготовку (підготовчу службу).

Підготовча служба триває від 6 місяців до 1 року і закінчується оціночними іспитами, що складаються кваліфікаційної комісії. У випадку зарахування особи на державну службу строк підготовчої служби зараховується до стажу державної служби.

Керівник службою в органі може скоротити час проходження особою підготовчої служби або звільнити від її проходження.

Підготовча служба зараховується як спеціальний стаж при участі особи в конкурсі на зайняття службової посади в інших органах державної влади.

Стаття 30. Ранги державних службовців

З метою оцінки рівня професійної кваліфікації, стажу та результатів роботи державним службовцям присвоюються ранги державних службовців від 30 (найнижчий) до 1 (найвищий). Порядок відповідності посад та рангів визначається Кабінетом Міністрів України.

Державному секретареві Кабінету Міністрів України та його заступникам ранги присвоюються Кабінетом Міністрів України за поданням Ради державної служби.

Державним службовцям, які займають інші посади категорії А, ранги присвоюються Кабінетом Міністрів України за поданням Державного секретаря Кабінету Міністрів України.

Державним службовцям, які займають посади категорії Б, ранги присвоюються Державним секретарем Кабінету Міністрів України за поданням Голодержслужби.

Державним службовцям, які займають посади категорій В та Г, ранги присвоюються керівником служби в органі.

При прийнятті вперше на державну службу державному службовцю присвоюється початковий ранг відповідно до посади та попереднього стажу роботи. Порядок присвоєння початкових рангів державним службовцям визначається Голодержслужбою.

Для присвоєння чергового рангу державний службовець повинен успішно відпрацювати на займаній посаді 3 роки. За виконання особливо відповідальних завдань службовцю може бути присвоєний черговий ранг достроково.

За сумлінну довготривалу працю державному службовцю при виході на пенсію може бути присвоєно ранг поза межами відповідної посади.

Державний службовець може бути позбавлений рангу органом, який його присвоїв, за рішенням дисциплінарної комісії або суду.

Якщо державний службовець перейшов на нижчу посаду або залишив державну службу, на яку потім повернувся, за ним зберігається присвоєний ранг.

У трудовій книжці державного службовця робиться запис про присвоєння, зміну або позбавлення відповідних рангів.

Для окремих видів державної служби вводяться інші види рангів, класи, класні чини, персональні, вчені та військові звання у відповідності до законодавства України.

Стаття 31. Випробування державних службовців

При прийнятті на державну службу та при зайнятті посади вищої категорії може встановлюватися випробування строком від двох до шести місяців.

В строк випробування не зараховуються періоди тимчасової непрацездатності та інші періоди, коли особа була відсутня на роботі.

Державному службовцю до закінчення випробувального строку початковий ранг на посаді вищої категорії не присвоюється.

При незадовільному результаті випробування державний службовець може бути переведений за його згодою на іншу, в тому числі попередню посаду, а при відмові від переведення та при прийнятті на державну службу вперше — звільнений.

Стаття 32. Кадровий резерв державної служби

В органах державної влади створюється кадровий резерв з метою прийняття на державну службу та підготовки кадрів для заміщення посад.

Кадровий резерв формується із:

1) випускників Національної академії державної управління та інших спеціальних навчальних закладів, які досягли найбільш високих результатів в навчанні та оволодінні професійними навиками;

2) спеціалістів органів місцевого самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер діяльності, які пройшли стажування на посадах в органах державної влади;

3) державних службовців, які досягли найкращих результатів в роботі, підвищили кваліфікацію у відповідних навчальних закладах;

4) осіб, що брали участь у конкурсах на зайняття посад в органах державної влади.

До кадрового резерву особи зараховуються: на посади категорії А — Голодержслужбою, на посади категорій Б та В — керівником службою в органі. На кожну посаду формується кадровий резерв у кількості не менше двох осіб. Про зарахування особи до кадрового резерву повідомляється керівництво за місцем роботи (служби) зарахованої особи.

Порядок формування і організації роботи з кадровим резервом регулюється Положенням, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Стаття 33. Стажування державних службовців

З метою перевірки кваліфікаційного рівня і ділових якостей осіб, які претендують на зайняття відповідних посад в органах державної влади, а також для набуття практичного досвіду може проводитись їх стажування терміном до двох місяців у відповідному органі державної влади.

Відбір кандидатів на стажування проводиться з ініціативи органу, де має відбуватись стажування та з обов'язковим отриманням згоди керівництва за місцем основної роботи стажиста. Перевагою при відборі кандидатів на стажування користуються особи зараховані до кадрового резерву державної служби.

Стажування особи проводиться з відривом від основної роботи. За стажистом зберігається його місце роботи та заробітна плата за рахунок Державного бюджету.

Порядок стажування регулюється положенням, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Стаття 34. Оцінка роботи державних службовців

Державні службовці підлягають постійній оцінці з боку безпосереднього свого керівника щодо виконання ним доручених завдань, а також з метою визначення індивідуальної програми розвитку кар'єри.

Не рідше одного разу на рік безпосередній керівник в письмовій формі проводить оцінку державного службовця за поточний період і робить висновки щодо його професійної кар'єри. Така оцінка прово-

диться на підставі опису посади, яку займає державний службовець. Висновок негайно вручається державному службовцю.

У разі негативної оцінки державний службовець через шість місяців після вручення висновку підлягає новій оцінці, і у випадку нової негативної оцінки може бути звільнений через невідповідність займаний посаді у зв'язку з недостатньою кваліфікацією.

Стаття 35. Атестація державних службовців

Для визначення рівня знань і професійної підготовки, відповідності займаний посаді, а також для вирішення питання про присвоєння чергового рангу проводиться атестація державних службовців.

Атестація проводиться один раз на три роки.

Результати атестації виражаються в балах. Додатково даються бали за: результати поточної оцінки; знання іноземних мов; закінчення післядипломного додаткового навчання; наявність вченого звання та наукового ступеня.

Умови та порядок проведення атестацій, зокрема тематика питань на атестації, спосіб оцінки результатів і кількість необхідних балів, види документів, що підтверджують дані, зазначені у частині третій цієї статті, визначаються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 36. Просування по службі

Просування по службі здійснюється шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі або присвоєння державному службовцю більш високого рангу.

Стаття 37. Індивідуальна програма розвитку кар'єри

Керівник служби в органі визначає для кожного державного службовця в підлеглому йому органі індивідуальну програму розвитку кар'єри, яка є підставою для направлення службовця на навчання для наступного просування по службі.

Індивідуальна програма розвитку кар'єри передбачає:

- 1) оцінку роботи службовця його безпосереднім керівником;
- 2) перспективи виконання фахової роботи службовцем;
- 3) потреби і можливості органу щодо зайнятості;
- 4) потреби і можливості державного службовця в результаті проведених з ним узгоджень.

Керівник служби в органі представляє Голодержслужбі зведену інформацію про індивідуальні програми розвитку кар'єри та індивідуальні програми навчання державних службовців.

Національна академія державного управління бере участь в організації і проведенні навчання державних службовців та за дорученням Голодержслужби розробляє навчальні програми по видах (формах) навчання державних службовців.

Стаття 38. Форми навчання і підвищення кваліфікації державних службовців

Державним службовцям створюються умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах або шляхом самоосвіти за рахунок бюджетних коштів, а також направлення на стажування.

Види (форми) навчання:

- 1) заплановане, організоване і підконтрольне Голодержслужбі;
- 2) заплановане і підконтрольне керівникам служби в органі, яке базується на рекомендаціях Голодержслужби;
- 3) індивідуальні програми навчання — заплановане і підконтрольне керівнику служби в органі за погодженням з державним службовцем;
- 4) спеціальне навчання — заплановане, організоване і підконтрольне керівнику служби в органі, що охоплює тематику, пов'язану з завданнями державного управління.

Державні службовці категорії Б та В підвищують свою кваліфікацію через навчання у відповідних навчальних закладах (на факультетах) не рідше одного разу за 5 років.

Навчання державних службовців відбувається на території України, але може проходити і за кордоном, якщо це пов'язано із спеціальною підготовкою державних службовців або якщо це впливає з міжнародного договору де стороною є даний орган державної влади.

Державні службовці не оплачують навчання, яке проводиться відповідно до визначених програм, а час такого навчання враховується як час виконання службових обов'язків.

Державні службовці мають право на інші види навчання у службовий час за згодою керівника служби в органі. Таке навчання оплачується державним службовцем особисто.

Стаття 39. Спеціальні навчальні заклади

Для підготовки кваліфікованих кадрів для державної служби в Україні діє спеціальний навчальний заклад — Національна академія державного управління, а також її філії у Львові, Одесі та Харкові.

Головдержслужбою можуть створюватись відповідно до законодавства і інші спеціальні навчальні заклади.

Стаття 40. Плани навчання та індивідуальна програма навчання

Головдержслужба складає довгострокові та щорічні централізовані плани навчання державних службовців.

Керівник служби в органі відповідно до вказівок Головдержслужби та на основі централізованих планів навчання складає плани загального навчання державних службовців та забезпечує їх виконання.

Керівник служби в органі за погодженням з державним службовцем складає індивідуальну програму навчання для реалізації індивідуальної програми розвитку кар'єри.

Розділ IV. ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**Стаття 41. Припинення державної служби**

Державна служба припиняється у разі:

- 1) втрати статусу державного службовця;
- 2) звільнення зі служби за рішенням керівника служби в органі;
- 3) звільнення зі служби за власним бажанням державного службовця, а також відставки державного службовця, який займає посаду категорії А.

Стаття 42. Втрата статусу державного службовця

Особа втрачає статус державного службовця у випадку:

- 1) припинення громадянства України;
- 2) засудження особи за умисний злочин;
- 3) вчинення особою корупційного діяння, за яке вона притягнута до адміністративної відповідальності.

Рішення про втрату статусу державного службовця приймається: щодо державних службовців, які займають посади категорії А, — Радою державної служби; щодо державних службовців, які займають посади

категорій Б і В, — Головдержслужбою; щодо державних службовців, які займають посади категорії Г, — керівником служби в органі.

При втраті статусу державного службовця особа втрачає всі права і пільги, що з ним пов'язані.

Стаття 43. Звільнення з державної служби за рішенням керівника служби в органі

Державний службовець може бути звільнений за рішенням керівника служби в органі у випадку:

- 1) скорочення штатів та ліквідації відповідної посади внаслідок реорганізації чи ліквідації органу;
- 2) закінчення строку призначення на посаду;
- 3) відмови від переведення;
- 4) неможливості виконувати повноваження за станом здоров'я через тривалу хворобу, не менше 4 місяців;
- 5) визнання особи недієздатною або обмежено дієздатною;
- 6) досягнення державним службовцем граничного віку проходження служби;
- 7) звільнення в порядку дисциплінарного стягнення;
- 8) вчинення аморального проступку, що зашкоджує авторитету даного органу і є несумісним зі званням службовця;
- 9) засудження особи за вчинення необережного злочину з призначенням покарання, яке унеможливило подальше проходження служби.

Звільнення зі служби за пунктами 1 та 2 допускається лише при неможливості переведення державного службовця за його згодою на іншу посаду, в тому числі й до іншого органу.

Забороняється звільнення з державної служби у зв'язку із припиненням повноважень політиків.

Стаття 44. Звільнення з державної служби за власним бажанням

Державний службовець може звільнитись зі служби за власним бажанням письмово попередивши про це керівника служби в органі не менше, ніж за місяць; а державні службовці, які займають посади категорії А, з попередженням Ради державної служби в такий же строк.

Державному службовцю, який займає посаду категорії А і подав заяву про звільнення за власним бажанням, може бути відстрочено звільнення, але не більше, ніж на місяць.

Стаття 45. Відставка державного службовця

Відставкою є припинення служби державним службовцем, який займає посаду категорії А, за його письмовою заявою.

Підставами для відставки є:

- 1) принципова незгода з рішенням органу державної влади чи посадовою особою;
- 2) примушування державного службовця до виконання рішення органу державної влади чи посадовою особою, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину;
- 3) етичні перешкоди для перебування на службі;
- 4) стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

Відставка приймається або в ній дається мотивована відмова органом державної влади або посадовою особою, які призначили державного службовця на посаду. Рішення про прийняття відставки або відмову в ній приймається в місячний термін. У разі відмови у відставці державний службовець повинен продовжувати виконання службових обов'язків і має право на звільнення.

У разі відставки державного службовця, який не досяг пенсійного віку, але має достатній для призначення пенсії стаж (для чоловіків-25, для жінок-20 років) і відпрацював на посадах категорії А не менш як п'ять років, йому виплачується щомісячно 85 відсотків його посадового окладу з урахуванням надбавок за ранг та вислугу років до досягнення пенсійного віку або до працевлаштування.

При досягненні пенсійного віку державним службовцем, який перебуває у відставці, йому призначається пенсія як державному службовцю.

У разі засудження за скоєння умисного злочину виплати, передбачені частиною четвертою цієї статті, припиняються.

Стаття 46. Порядок припинення державної служби

Службові відносини державних службовців припиняються з дня зазначеного в наказі чи іншому акті про звільнення, який видається суб'єктом уповноваженим призначати на дані посади.

В наказі обов'язково зазначаються підстави звільнення, а також зазначається строк та порядок його оскарження.

Стаття 47. Оскарження рішення про звільнення з державної служби

Рішення керівника служби в органі про звільнення державного службовця може бути оскаржено особою в Головдержслужбу або до суду, а дисциплінарне звільнення до Вищої дисциплінарної комісії або до суду, а рішення про звільнення державного службовця категорії А або відмова у відставці можуть бути оскаржені до суду.

Розділ V. ОБОВ'ЯЗКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ОБМЕЖЕННЯ ПОВ'ЯЗАНІ З ПРОХОДЖЕННЯМ СЛУЖБИ**Стаття 48. Основні обов'язки державних службовців**

Державний службовець зобов'язаний:

- 1) додержуватись Конституції України та інших актів законодавства України;
- 2) охороняти державні інтереси та права і свободи людини і громадянина;
- 3) бути лояльним до законно сформованого політичного керівництва держави;
- 4) забезпечувати ефективне виконання завдань і функцій органів державної влади;
- 5) безпосередньо та сумлінно виконувати свої службові обов'язки;
- 6) виконувати накази та розпорядження вищих в порядку підлеглості посадових осіб та керівників, прийняті в межах їх компетенції;
- 7) своєчасно розглядати звернення громадян, їх об'єднань, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування;
- 8) дотримуватися правил внутрішнього трудового розпорядку, посадових інструкцій, правил роботи із службовою інформацією;
- 9) постійно вдосконалювати організацію своєї роботи і підвищувати професійну кваліфікацію;
- 10) охороняти державну таємницю, не розголошувати інформацію про громадян, яка стосується їх приватного життя, честі та гідності.

Державний службовець повинен діяти в межах повноважень, встановлених законодавством.

Віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу тягне за собою відповідальність передбачену законом.

Якщо державний службовець переконаний, що розпорядження, наказ чи доручення є незаконним чи помилковим, він зобов'язаний

в письмовій формі повідомити про це свого керівника. В разі отримання в письмовій формі підтвердження на виконання розпорядження, наказу чи доручення державний службовець зобов'язаний його виконати і повідомити про виконання такого розпорядження, наказу чи доручення посадову особу або орган вищого рівня. При цьому державний службовець звільняється від відповідальності.

Стаття 49. Етика поведінки державного службовця

Державний службовець повинен:

- 1) виявляти сумлінність та ініціативність в роботі;
 - 2) шанобливо та доброзичливо ставитися до співробітників та громадян;
 - 3) не допускати вчинків, які можуть зашкодити інтересам служби або ускладнюють роботу органів державної влади;
 - 4) не допускати дій, що можуть бути розцінені як використання службового становища в особистих інтересах або негативно вплинути на репутацію службовця;
 - 5) уникати участі в діях, що суперечать національним інтересам України;
 - 6) дотримуватись високої культури поведінки та спілкування.
- Етичні норми поведінки державних службовців регламентуються Кодексом етики державної служби, який затверджується Радою державної служби.

Стаття 50. Політична нейтральність державних службовців

Державні службовці при виконанні службових обов'язків не можуть керуватись своїми політичними поглядами та повинні бути лояльними до законно сформованого політичного керівництва держави. Державним службовцям забороняється брати участь у передвиборній агітації.

Державні службовці, які займають посади категорій А та Б, не можуть публічно демонструвати свої політичні погляди, не мають права утворювати чи бути членом політичних партій. Вони не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню органів державної влади.

Стаття 51. Переміщення і переведення

Державні службовці за рішенням керівника служби в органі можуть бути переміщені на іншу рівноцінну посаду або в інший підрозділ цього органу, а також переведені до іншого органу в тій же місцевості.

Державні службовці за рішенням керівника служби в органі та за власною згодою можуть бути переведені до іншого органу в іншій місцевості, але на строк не більше двох років. За бажанням службовця цей строк може бути продовжений. Переведення в іншу місцевість не може застосовуватись до державного службовця більше двох разів за час його служби.

Відмова від переведення може бути підставою для звільнення державного службовця за ініціативою керівника служби в органі.

Стаття 52. Відсторонення від виконання повноважень за посадою

Невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянам, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою із збереженням заробітної плати. Рішення про відсторонення державного службовця приймається керівником служби в органі.

Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не може перевищувати часу службового розслідування, яке проводиться у строк до двох місяців в порядку, встановленому Головдержслужбою.

Якщо рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування — відсторонення припиняється.

Стаття 53. Спільна робота подружжя, родичів або свояків

В державній службі не допускаються відносини безпосередньої підпорядкованості між подружжям, близькими родичами (дід, баба, батько, мати, син, дочка, брат, сестра) та свояками (подружжя близьких родичів, брат та сестра подружжя).

У разі виникнення відносин безпосередньої підпорядкованості внаслідок призначення на посаду, переміщення чи переведення керівник служби в органі в п'ятиденний строк повинен запропонувати варіанти усунення відносин безпосередньої підпорядкованості.

Особи, які не повідомили керівника служби в органі про відносини, зазначені у частині першій цієї статті, у десятиденний строк з дня їх виникнення, можуть бути звільнені зі служби.

Стаття 54. Обмеження сумісництва

Державні службовці не можуть виконувати іншу оплачувану роботу, зокрема, їм забороняється:

1) займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах органу, в якому він працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької та творчої діяльності);

2) входити самостійно, через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність.

Інші обмеження щодо проходження служби окремими категоріями державних службовців встановлюються законодавством України.

Зайняття науковою, викладацькою, творчою діяльністю у робочий час (під час роботи відповідного державного органу) допускається лише з дозволу керівника служби в органі.

Стаття 55. Декларування доходів державних службовців

Всі державні службовці подають відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе та членів своєї сім'ї, які проживають разом з ними. Державні службовці, які займають посади категорій А та Б, додатково повинні подавати також відомості про належні їм та членам їх сімей, які проживають разом з ними, нерухоме та цінне рухоме майно, вклади в банках і цінні папери.

Зазначені відомості подаються державним службовцем при вступі на службу, а в наступному — щорічно, а державними службовцями, які займали посади категорій А та Б, — також протягом трьох років після припинення державної служби.

Порядок зберігання цих відомостей встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Стаття 56. Особливості регулювання робочого часу на державній службі

Тривалість робочого часу державних службовців визначається законодавством України про працю з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом. Голодержслужба затверджує перелік посад, згідно з яким для осіб, що їх займають, встановлюється ненормований робочий день.

Для виконання невідкладної роботи державні службовці зобов'язані за розпорядженням керівника служби в органі виконувати роботу вночі, у вихідні, святкові дні та неробочі дні, яка компенсується відповідно до чинного трудового законодавства.

За рішенням керівника служби в органі державні службовці, що займають посади категорій А, Б та В можуть бути відкликані із відпустки.

Стаття 57. Службові відрядження державних службовців

Державні службовці можуть направлятися у службові відрядження на строк до шести місяців з відшкодуванням витрат та виплатою компенсацій, передбачених законодавством України про працю.

Під час відрядження державні службовці користуються правом бронювання місць у готелях і на всі види транспорту, а також — першочергового придбання проїзних документів.

Державним службовцям за місцем відрядження надається місце для роботи, можливість користуватися зв'язком, розмножувальною технікою, іншими послугами технічного характеру.

Стаття 58. Граничний вік вступу та перебування на державній службі

Граничний вік вступу на державну службу становить 55 років для чоловіків та 50 років для жінок.

Граничний вік перебування на державній службі становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок.

У разі необхідності керівник служби в органі може продовжити термін перебування на державній службі за погодженням з Радою державної служби — щодо державних службовців на посадах категорії А, з Голодержслужбою — щодо державних службовців на посадах категорій Б та В, але на строк не більше 5 років.

У виняткових випадках після закінчення терміну, передбаченого частиною другою цієї статті, службовці, які займають посади категорій А, Б, В можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів.

Стаття 59. Форма одягу

Для державних службовців в деяких органах державної влади чи державних службовців на посадах певних категорій законами може встановлюватись обов'язкове носіння на службі форми одягу встановленого зразка.

Розділ VI. ПРАВА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття 60. Основні права державних службовців

Державні службовці мають право:

- 1) брати участь у розгляді питань та приймати рішення в межах своїх повноважень;
- 2) отримувати від державних органів, підприємств, установ, організацій інформацію, необхідну для виконання посадових обов'язків;
- 3) знайомитися з документами, щодо своїх прав і обов'язків, оцінки якості своєї роботи, умов проходження служби (особовою справою);
- 4) на просування по службі відповідно до кваліфікації та результатів роботи, участь у конкурсах на заміщення вакантних посад;
- 5) на оплату праці залежно від посади і рангу, досвіду та стажу роботи;
- 6) на повагу особистої гідності, шанобливе ставлення з боку керівників, співробітників та громадян;
- 7) на підвищення кваліфікації у встановленому порядку;
- 8) на пенсійне забезпечення з урахуванням стажу державної служби;
- 9) на проведення службового розслідування для спростування відомостей, що порочать їх честь і гідність.

Державні службовці мають право звернутися до Голодержслужби, Ради державної служби та до суду для вирішення спорів з питань прийому на службу, результатів конкурсних державних кваліфікаційних екзаменів та атестацій, інших питань проходження служби, реалізації прав державного службовця, дисциплінарної відповідальності та звільнення із служби.

Стаття 61. Оплата праці державних службовців

Оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного і компетентного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню органів державної влади компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю.

Заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, доплат за ранги, надбавок за вислугу років на державній службі, інших надбавок та премій.

Доплата за ранг провадиться відповідно до рангу, присвоєного державному службовцю.

Надбавка за вислугу років виплачується державним службовцям щомісячно у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і залежно від стажу державної служби у таких розмірах: понад 3 роки-10, понад 5 років-15, понад 10 років-20, понад 15 років-25, понад 20 років-30, понад 25 років-40 відсотків.

Державним службовцям можуть установлюватися надбавки за виконання особливо важливої роботи, за використання по службі знань іноземної мови, за вченні ступені, доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх на службі та інші надбавки і доплати.

Умови оплати праці державних службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України.

Скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів, надбавок до них та фінансування інших, передбачених цим Законом, гарантій, пільг і компенсацій.

Стаття 62. Заохочення державних службовців

За сумлінну безперервну службу в органах державної влади, зразкове виконання обов'язків державних службовців видається грошова винагорода в розмірі та порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. За особливі заслуги державні службовці представляються до державних нагород.

Стаття 63. Щорічні та додаткові відпустки державних службовців

Державним службовцям надається щорічна оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законодавством не передбачено

більш тривалої відпустки, з виплатою допомоги для оздоровлення у розмірі середньомісячної заробітної плати.

Державним службовцям, які мають тривалий стаж державної служби надається додаткова оплачувана відпустка у таких співвідношеннях: понад 10 років стажу — 5 календарних днів; понад 15 років стажу — 10 календарних днів; понад 20 років стажу — 15 календарних днів. Порядок і умови надання додаткових оплачуваних відпусток встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 64. Соціально-побутове забезпечення державних службовців

Державні службовці забезпечуються житлом у встановленому законодавством порядку.

Державним службовцям для вирішення соціально-побутових питань може бути надана матеріальна допомога у встановленому законодавством порядку.

Державні службовці та члени їх сімей, які проживають разом з ними, користуються у встановленому порядку безплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я. Такий же порядок медичного обслуговування зберігається за ними після виходу на пенсію або у відставку.

Стаття 65. Пенсійне забезпечення і грошова допомога державним службовцям

Пенсія державним службовцям виплачується за рахунок держави.

На одержання пенсії державних службовців мають право особи, які досягли встановленого законодавством України пенсійного віку, за наявності загального трудового стажу для чоловіків — не менше 25 років, для жінок — не менше 20 років, у тому числі стажу державної служби — не менше 10 років. Зазначеним особам призначаються пенсії в розмірі 80 відсотків суми їх посадового окладу з урахуванням надбавок, передбачених цим Законом.

Пенсія державному службовцю виплачується у повному розмірі незалежно від його заробітку (прибутку), одержуваного після виходу на пенсію.

За кожний повний рік державної служби після досягнення пенсійного віку пенсія збільшується на один відсоток заробітку, але не більше 85 відсотків посадового окладу з урахуванням надбавок, передбачених цим Законом.

Державний службовець, звільнений з державної служби у зв'язку з засудженням за умисний злочин, скоєний з використанням свого службового стану чи здійсненням корупційного діяння, позбавляється права на одержання пенсії, передбаченої цієї статтею. В таких випадках пенсія державному службовцю нараховується на загальних засадах.

Державним службовцям у разі виходу на пенсію при наявності стажу державної служби не менше 10 років, виплачується грошова допомога в розмірі 10 посадових окладів.

Стаття 66. Порядок реалізації прав державного службовця

За умови виникнення перешкод у реалізації державним службовцем наданих йому законом прав, він подає керівнику служби в органі або посадовій особі, до повноважень якої віднесено вирішення зазначеного питання письмову заяву.

Якщо посадова особа до якої звернено заяву державного службовця не має повноважень на розгляд порушеного у заяві питання, подана заява реєструється та направляється компетентній особі (органу), про що одночасно повідомляється заявнику — державному службовцю.

Обґрунтована відповідь у письмовій формі має бути направлена заявнику у строк не більше тридцяти календарних днів, в тому числі у випадках переадресування. Відповідальність за своєчасний розгляд заяв державних службовців несе керівник служби в органі.

Рішення за заявою державного службовця може бути оскаржено до Голодержслужби або до суду.

Розділ VII. ДИСЦИПЛІНАРНА ТА МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття 67. Підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності

Підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є скоєння ним дисциплінарного проступку — винного протиправного порушення вимог цього Закону чи інших актів законодавства щодо державної служби, зокрема невиконання або неналежне виконання ним службових обов'язків, в тому числі винне невідвернення шкідливих наслідків через бездіяльність, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної

служби, а також за вчинки, які ганьблять його як державного службовця або дискредитують орган державної влади.

Притягнення до дисциплінарної відповідальності може бути здійснене незалежно від притягнення до інших видів юридичної відповідальності за це правопорушення.

Державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо пройшло три місяці після отримання керівником служби в органі відомостей про проступок або пройшло два роки після його вчинення.

Стаття 68. Види дисциплінарних стягнень

До державного службовця може бути застосовано одне з таких дисциплінарних стягнень:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) сувора догана;
- 4) затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу;
- 5) заборона на строк до одного року брати участь у конкурсах на посади вищих категорій;
- 6) попередження про неповну службову відповідність;
- 7) переведення на нижчу посаду;
- 8) звільнення з державної служби.

Стаття 69. Органи, які накладають дисциплінарні стягнення

Зауваження до державних службовців, які займають посади категорій Б, В та Г може бути застосовано за рішенням керівника служби в органі.

Інші види дисциплінарних стягнень накладаються:

1) на державних службовців, які займають посади категорії А — Вищою дисциплінарною комісією, а дисциплінарне звільнення — уповноваженим органом або посадовою особою за поданням Вищої дисциплінарної комісії погодженим з Радою державної служби ;

2) на державних службовців, які займають посади категорій Б, В та Г — дисциплінарною комісією у складі не менше трьох осіб, персональний склад якої затверджується керівником служби в органі.

Стаття 70. Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності

Застосування дисциплінарних стягнень до державних службовців здійснюється після проведення розгляду дисциплінарної справи органом, який накладає стягнення та попереднього дисциплінарне розслідування (перевірки), яка проводиться керівником служби в органі або уповноваженою ним особою.

Керівник служби в органі негайно після отримання інформації про проступок відбирає письмове пояснення щодо нього у державного службовця. У випадку відсутності службовця на роботі пояснення відбирається після його виходу на роботу.

За результатами дисциплінарного розслідування керівник служби в органі приймає рішення про передачу справи на розгляд дисциплінарної комісії або про закриття справи.

Дисциплінарна комісія розглядає дисциплінарну справу у двотижневий строк з дня одержання її матеріалів.

Розгляд справи є відкритим, за винятком випадків винесення рішення про закритий розгляд, якщо це необхідно з метою нерозголошення державної таємниці.

При розгляді справи обов'язково заслуховується державний службовець, який притягується до відповідальності, або його представник, крім випадків неявки без поважних причин на засідання дисциплінарної комісії.

Рішення приймається більшістю членів дисциплінарної комісії і його копія видається державному службовцю в той же день.

Стаття 71. Оскарження рішень про накладення стягнень

Рішення про накладення стягнень на державних службовців, які займають посади категорій Б, В та Г, у 15-денний строк може бути оскаржено до Вищої дисциплінарної комісії, а щодо державних службовців, які займають посади категорії А до Ради державної служби.

Рішення про накладення дисциплінарного стягнення, в тому числі про дисциплінарне звільнення, може бути оскаржено до суду.

Стаття 72. Матеріальна відповідальність державних службовців

Матеріальна шкода, завдана фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців

при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави.

Держава має право зворотної вимоги (регресу) до державного службовця, який заподіяв шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством.

Розділ VIII. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Визнати таким, що втратив чинність Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993 р., N 52, ст. 490; ВВР, 1995, N 29, ст. 216; ВВР, 1995, N 34, ст. 268; ВВР, 1996, N 16, ст. 71; ВВР, 1999, N 24, ст. 208; ВВР, 2001, N 33, ст. 175).

2. Рада державної служби України формується у 6 місячний строк з дня набрання чинності цим Законом.

3. Державний секретар Кабінету Міністрів України призначається у порядку визначеному цим Законом у двохмісячний строк після формування Ради державної служби України.

До призначення Державного секретаря Кабінету Міністрів України у порядку передбаченому цим Законом його обов'язки щодо керівництва державною службою здійснює Державний секретар Кабінету Міністрів України.

4. Кабінету Міністрів України прийняти у двохмісячний строк акти передбачені цим Законом.

5. Державні службовці, призначені на посаду до набуття чинності цим Законом, підлягають обов'язковій атестації протягом одного року і присвоєнню відповідного рангу.

Державним службовцям, які займають посади категорії Б та В і не відповідають кваліфікаційним вимогам передбаченим статтею 30 цього Закону надається два роки для підвищення своєї кваліфікації.

Державним службовцям, яким за результатами атестації буде присвоєно ранг, що дає право на менший розмір заробітної плати, сплачується різниця до рівня попередньої заробітної плати, але не довше шести місяців.

6. До стажу державної служби у значенні цього Закону зараховується робота (служба) на посадах керівних працівників і спеціалістів державних органів України починаючи з 25 серпня 1991 року.

БІБЛІОГРАФІЯ

Російські видання дорадянського періоду

1. Н. Зонненфельс Основные начала полиции, коммерции и финансов — 1776, 1-3 т.
2. Л.Штейн Учение об управлении, или Право управления, СПб, 1874.
3. Шеймин П. Учебник права внутреннего управления. СПб, 1891.
4. Ивановский П. Учебник административного права. Казань, 1907.
5. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву — М.; 1910 (Т 1, 2)
6. Корф С.А. Административная юстиция в России. СПб, 1910 — К. 3.
7. Административное право. Лекции А.И. Елистратова — М.; Типография т-ва И.Д. Сытина, 1911).
8. Евтихийев А.Ф. Законная сила актов администрации СПб, 1911.
9. Рождественский А.А. Теория субъективных публичных прав — М.; 1913.
10. А.И. Елистратовъ Основные начала административного права — Издание Г.А. Лемана и С.Н. Сахарова — М.; 1917.

Література з радянського адміністративного права

11. В.Кобалевский Очерки советского административного права — М.; 1924.

12. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права — М.; 1925.
13. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории в законодательстве — М.; 1925.
14. Административный кодекс УССР Текст та поартикульний коментар (за ред. С. Канарського та Ю. Мазуренка). Юридичне видавництво Наркомюсту УСРР, Х.; 1929.
15. Власов В.А. Советский государственный аппарат — М.; Госюриздат, 1959.
16. Петров Г.И. Сущность советского административного права — Л.; 1959.
17. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М.; 1967.
18. Коренев А.П. Кодификация советского административного права. — М.; 1970.
19. Пахомов І.М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР — К.; Вид-во Київського ун-ту — 1971.
20. Петров Г.И. Советские административные отношения — Л. 1972.
21. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления — М.; 1972.
22. Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы) Л., изд-во ЛГУ. — 1973.
23. Бачило И.Л. Функции органов управления — М.; 1976.
24. Советское административное право. Методы и формы государственного управления — М.; 1977.
25. Советское административное право. Государственное управление и административное право — М.; 1978.

26. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение — М.; 1978.
27. Юсупов В.А. Теория административного права — М.; 1985.
28. Советское административное право (Под ред. Р.С. Павловского) — К.; 1986. — 384 с.
29. Васильев Р.Ф. Акты управления — М.; 1987.
30. Сорокин В.Д. Административно-процесуальное право.

Видання українських авторів після 1991 року

31. Самсонов В.Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа — Х.; 1991.
32. Самсонов В.Н. Теоретические проблемы реформы административного законодательства Украины; Дис. д-ра юрид. наук. — Х.; 1992.
33. Коваль Л. Адміністративне право України — К.; Основи. 1994.
34. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні (наукова доповідь), — за заг. ред. Шемшученка Ю.С., Авер'янова В.Б., — К., 1995. — 24 с.
35. Богуцкий В.В. Адміністративне право і державне управління в Україні (тексти лекцій), Харків, 1996.
36. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності : Політико-правовий аспект / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького, Академія правових наук України. — Х. : Право, 1996. — 164с.
37. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні — К; Ін Юре, 1997. — 48с.

38. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України — Харків: НЮА України — 1997.
39. Додин Е.В. Административная диалектология. Курс лекций. — Одеса, 1997. — 115 с.
40. Авер'янов В.Б. Крупчан О.Д. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування — Х., 1998.
41. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Монография. Х.: Факт. — 1998. — 168 с.
42. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. — К.: Орієнтир, 1998. - 362с.
43. Гончарук С.Т. Суб'єкти адміністративного права — К., 1998.
44. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). За загальною редакцією В.Б.Авер'янова — К., 1999. — 265 с.
45. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування, — за загальною редакцією Авер'янова В.Б., Коліушка І.Б., — К.: УАДУ, 1999. — 50 с.
46. Адміністративне право України (підручник / Ю.П.Битяк, В.В.Богущий, В.М.Гарашук та ін); За ред. Ю.П.Битяка. — Харків: Право, 2000. — 520 с.
47. Становлення нового адміністративного права України: Наук.-практичний нарис /Кампо В.М., Нижник Н.Р., Шльєр Б.П. — К.: Юридична кн., 2000. — 60 с.
48. Наукові засади реформування державної служби в Україні, — за загальною редакцією Авер'янова В.Б., — К.: «Юрнаукацентр», 2000. — 55 с.
49. Державний контроль у сфері виконавчої влади, — за загальною редакцією Авер'янова В.Б., — К.: «Юрнаукацентр», 2000. — 59 с.

50. Малиновський В.Я. Державне управління : Навч. посіб. для студ. вищих навч. закл.. — Луцьк : Вежа, 2000. — 560с.
51. Кордун О.О., Ващенко К.О., Павленко Р.М.. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні. — К., 2000.
52. Національна безпека і оборона. — №5, 2000.
53. Кравчук Л.М. Держава і влада: досвід адміністративної реформи. — К.: ІВЦ «Інтелект», 2001. — 192 с.
54. Відповідальність у державному управлінні та адміністративне право, — за загальною редакцією Авер'янова В.Б., — К.: «Юрнаукацентр», 2001. — 70 с.
55. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади: Моногр. -К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 132 с.
56. Адміністративна реформа для людини / Науково-практичний нарис, — за загальною редакцією І.Б.Коліушка, — К.: «Факт», 2001 — 72с.
57. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю.С.Шемшученка: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2001. — 656с.
58. Адміністративна реформа — історія, очікування та перспективи / упорядник В.П. Тимошук, — К.: «Факт», 2002. — 100 с.

Видання російських авторів після 1991 року

59. Алехин А.П., Козлов Ю. М., Административное право Российской Федерации — М.; 1995, ч. 1, ч. 2.
60. Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995.
61. Овсянко Д.М. Административное право — М., 1995.

62. Азаркин Н.М. Проблемы «правления знающих» в России 1-ой четверти XVIII века/Власть силы, сила власти: Сб. научных трудов Московской государственной юридической академии — М.; Юристь — 1996.
63. Старилов Ю.Н. Служебное право — М.; 1996.
64. Гудошников Л.М., Жданов А.А., Козырин А.Н., Пашенко Е.Г., Сюкияйнен Л.Р. Административное право зарубежных стран : Учеб. пособие / Московский гос. ин-т международных отношений (ун-т) / А.Н. Козырин (ред.). — М. : Спарк, 1996. — 229с.
65. Глазунова Н.И., Анохин М.Г., Атаманчук Г.В., Бахрах Д.Н., Гуторова А.Л. Государственное и муниципальное управление : Справочник. — М. : Магистр, 1997. — 496с.
66. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. — М.: «Зерцало», 1997.
67. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: Учеб. для вузов. — М.: Изд. гр. НОРМА-ИНФРА, 1998. — 607с
68. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. — М.: Юринформцентр, 1998. — 798с.
69. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. — М., Юристь, 1998.
70. Административное право: Учеб. /Под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. — М.: Юристь, 1999. — 728 с.
71. Государственная служба (комплексный доход): Учеб. пособие /Под ред. А.В. Оболонского. — М.: Дело, 1999. — 440с.
72. Бахрах Д.Н. Административное право России : Учеб. для студ. вузов., обуч. по спец. «Юриспруденция». — М. : НОРМА, 2000. — 624с.
73. Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы: Учеб. пособие. — М.: Экономика, 2000. — 302 с.

74. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: Курс лекций. — М.: Тесса, 2000. — 448 с.
75. Игнатов В.Г., Белоліпецький В.К. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность : Учеб. пособ. для студ. вузов, обучающихся по спец. «Государственное и муниципальное управление». — Ростов н/Д : Издательский центр «МарТ», 2000. — 253с.
76. Овсянко Д.М. Административное право. — М.: Юристь, 2000.
77. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. — М.: Юринформцентр, 2001.
78. Козлов Ю.М. Административное право. — М.: Юристь, 2001.
79. Агапов А.Б. Курс административного права. — М.: Статут, 2002.
80. Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.:Юристь, 2002. — 410с.

Література про західний досвід

81. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер.з фр. В.Ховхуна — К.: Основи 1996. — 420с.
82. Auer A., Demmke C., Polet R. Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. — European Institute of Public Administration/ Maastricht. — 1996.
83. Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества / В.Г. Бенда (пер.и науч.ред.). — М. : ЮНИТИ, 1998. — 647с.
84. Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О.Ю.Куленкової. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 52с.

85. Государственное и административное устройство Германии: Сб. международных терминов из области права и управления: Под ред. Ф.Хефера.-Баварская школа управления, Мюнхен, 1993.-270с.
86. Закон ФРГ об административном суде. Об административном производстве. Административнопроцессуальное право и административное судопроизводство ФРГ: По сост. на апр. 1995 г.: Пер. с нем. — Бонн: Б.в.д, 1996. — 108 с.
87. Правовые основы государственной службы в Германии: Справочник международных терминов из области права и управления: Немецко-русский. Сер. Р.Т.6. — Мюнхен: Баварская школа управления, 2001. — 396 с.
88. Ведель Ж. Административное право Франции. М. Прогресс. 1973.
89. Серебренников В.П. Местное управление и самоуправление Франции. Минск, — 1981. — 168 с.
90. Крылова И.С. Аппарат государственного управления современной Франции. М.: Наука. — 1982. — 181 с.
91. Драго Ролан. Административная наука/Пер. с фр. В.Л.Энтина; под ред. Б.М. Лазарева. М.: Прогресс. — 1982. — 245 с.
92. Брэбан Ги. Французское административное право/Под ред. С.В. Ботова. М.: Прогресс, — 1988. — 488 с.
93. Гурне Б. Державне управління /Пер. з фр. В.Шовкун. — К.: Основи, 1993. — 165с.
94. Общие сведения об административном праве Франции /МИД Франции, Посольство Франции в Москве, Межвед. Комиссия по странам Центр. и Восточной Европы, Координация Технического Сотрудничества. — М., 1993. — 159 с.
95. Организация работы правительства во Франции на примере Генерального секретариата Правительства / МИД Франции, Посольство

- Франции в Москве, Межвед. Комиссия по странам Центр. и Восточной Европы, Координация Технического Сотрудничества. — М., 1993. — 39 с.
96. Гернер Д. Великобритания: Центр и местное управление. М.: Прогресс. — 1973.
97. Берени Ш., Самел Л., Барацка Р., Иванчик И. Венгерское административное право — М.; 1990.
98. Маринин С.Б. США: политика и управление (Федеральный правительственный аппарат). М.: 1967.
99. Новиков А. Правовые реформы организации государственной службы в США. М.: Юр. лит. 1974.
100. Никеров Г.И. Административное право США. М.: Наука. — 1977. — 200 с.
101. Райт Г. Державне управління. К.: Основи. 1994. — 191 с.
102. Маргарет К. Лав. Административное право в Соединенных Штатах /Верховенство право — М.; Прогресс, универс. — 1995.
103. Уилсон Дж. Американское правительство — М.; Прогресс, универс. — 1995.
104. Государственная служба основных капиталистических стран/Под ред. В.А. Туманова. М.: Наука. — 1977. — 291 с.
105. Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах — М.; 1994.
106. Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование — М., 1995.
107. Государственная служба в зарубежных странах — М.; ИНИОН РАН — 1996.

108. Шаповал В.М. Виконавча влада в розвинутих країнах /конституційно-правовий аспект/: Навч. Посібник. — К.: УАДУ, 1996. — 60с.
109. Гудошников Л. М., Жданов А. А., Козырин А. Н., Пашенко Е. Г., Сюкияйнен Л. Р. Административное право зарубежных стран : Учеб. пособие / Московский гос. ин- т международных отношений (ун-т) / А.Н. Козырин (ред.). — М. : Спарк, 1996. — 229с.
110. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия, — уч. пос. М.: Логос. — 1998. — 168 с.
111. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — 236с.
112. Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практ. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине: Пер. с англ./Ред.:Д.Дж.Галлиган и др.. — К.: АртЕк; Будапешт: ОСИ/КОЛПИ, 1999. — 688с.
113. Озірська С.М., Полянський Ю.Д. Системи державної служби в європейських країнах: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: Наук.-аналітичне дослідження. — К.: УАДУ, 1999. — 168 с.
114. Система підготовки державних службовців у зарубіжних країнах. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 424 с.
115. Гнидюк Наталя, Засади функціонування системи державного управління (уроки з досвіду країн центральної та східної Європи, що готується до вступу в ЄС), — Тернопіль: Лілея, — 2001. — 40 с.

Супутні джерела (конституційне законодавство і т. і.)

116. Кампо В.М., Гринчак В.А., Заяць І.Я. та ін. Конституції країн парламентської демократії: Навч. пос. — К.: НМК ВО, 1992. — 88с.

117. Конституції країн парламентської демократії / Під заг. ред. Кампо В.М. — К., 1994. — 93 с.
118. Конституции государств Европейского союза. под. ред. Л.А. Окунькова. НОРМА-ИНФРА. — М.: 1999. — 816 с.
119. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підр. К.: АртЕк, Вища школа, 1998. — 264 с.
120. Давид Р, Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности: Пер. с фр. — М.: Междунар. отношения, 1998. — 400с.
121. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен. — 1963.

НОРМАТИВНІ АКТИ

1. Конституція України від 28 червня 1996 року
2. Закон України «Про державну службу» від 16.12.93 р.
3. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.96 р.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 р.
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.99 р.
6. Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» від 02.03.2000 р.
7. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р.
8. Проект закону України «Про Кабінет Міністрів України» (реєстраційний номер Верховної Ради України 0905-Н)
9. Проект закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (реєстраційний номер Верховної Ради України 7468)
10. Проект закону України «Про службу в органах державної влади» (реєстраційний номер Верховної Ради України 8063)
11. Проект закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (реєстраційний номер Верховної Ради України 0907)
12. Проект закону України «Про нормативно-правові акти» (реєстраційний номер Верховної Ради України 0923)
13. Проект закону України «Про адміністративні суди» (реєстраційний номер Верховної Ради України 8051)
14. Проект Адміністративного процесуального кодексу України (реєстраційний номер Верховної Ради України 9024)
15. Ухвала Конституційного Суду України у справі щодо призначення перших заступників, заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади від 10.03.98 р.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб від 27.04.2000 р.
17. Указ Президента України «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади» від 12.03.96 р. №179

18. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.98 р. №810
19. Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.99 р. №1572
20. Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15.12.99 р. №1573
21. Указ Президента України «Про склад Кабінету Міністрів України» від 15.12.99 р. №1574
22. Указ Президента України «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів» від 11.02.2000 р. №207
23. Указ Президента України «Про підвищення ефективності системи державної служби» від 11.02.2000 р. №208
24. Указ Президента України «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президенті України» від 21.03.2000 р. №473
25. Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14.04.2000 р. №599
26. Указ Президента України «Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2000 — 2001 роки» від 26.07.2000 р. №925
27. Указ Президента України «Про концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 р. №341
28. Указ Президента України «Про скасування пункту 2, абзаців першого і другого пункту 3 та пункту 4 постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2000 року N 821, а також постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року N 957» від 28.05.2001 р. №344
29. Указ Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29.05.2001 р. №345
30. Указ Президента України «Про Примірне положення про державного секретаря міністерства» від 14.07.2001 р. №529
31. Указ Президента України «Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи» від 21.07.2001 р. №538
32. Указ Президента України «Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2002 рік» від 19.11.2001 р. N1100.
33. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» від 11.12.99 р. N2263
34. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 21.12.99 р. №2356

35. Постанова Кабінету Міністрів України «Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та Урядового Секретаря Кабінету Міністрів України» від 21.01.2000 р. №83
36. Постанова Верховної Ради України «Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України» від 11.07.2001 р. N784
37. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 24.01.2000 р. №88
38. Постанова Кабінету Міністрів України «Про урядові комітети» від 17.02.2000 р. №339
39. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про урядовий орган державного управління» від 22.02.2000 р. №386
40. Постанова Кабінету Міністрів України «Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» від 22.02.2000 р. №388
41. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження граничної чисельності працівників апарату міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і підпорядкованих їм територіальних органів та встановлення ліміту легкових автомобілів, що їх обслуговують» від 26.02.2000 р. №403
42. Постанова Кабінету Міністрів України «Про примірні переліки управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій» від 27.04.2000 р. №733
43. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України та Тимчасового положення про Службу Прем'єр-міністра України» від 06.05.2000 р. №761
44. Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій» від 18.05.2000 р. №821
45. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України» від 05.06.2000 р. №915
46. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців» від 13.06.2000 р. N950
47. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку утворення структурних підрозділів обласної, Київської та Се-

- вастопольської міської державної адміністрації, не передбачених примірними переліками, затвердженими Кабінетом Міністрів України, та введення додаткової посади заступника голови місцевої державної адміністрації» від 13.06.2000 р. №957
48. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів» від 13.06.2000 р. N965
49. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів» від 31.07.2000 р. N1182
50. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» від 28.12.2000 р. N1922
51. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри» від 25.06.2001 р. N702
52. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління» від 08.08.2001 р. N953
53. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Постійного Представника Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України» від 03.10.2001 р. N1292
54. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, державних підприємств та їх об'єднань, а також голів місцевих державних адміністрацій» від 13.12.2001 р. N1658
55. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002 р. N3
56. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15.02.2002 р. N169
57. Постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення граничної чисельності, фонду оплати праці працівників і видатків на утримання обласних, Севастопольської міської, районних, районних у м. Севастополі державних адміністрацій» від 03.04.2002 р. N462

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ є аналітичним центром, недержавною неприбутковою організацією, створеною у листопаді 1996 року з метою сприяння проведенню реформ у політичній і правовій сферах та реалізації нової Конституції України шляхом проведення аналітичних досліджень, підготовки проектів нормативних актів, здійснення незалежної юридичної експертизи законопроектів, організації семінарів, конференцій та поширення правової інформації.

Голова Центру — Ігор Коліушко, народний депутат України у Верховній Раді 2 та 3 скликань, займав посади секретаря та першого заступника Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, з 1997 по 2001 рік був членом Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи. Автор та співавтор понад 20 законопроектів у галузі конституційного права, адміністративної та судової реформ, розглянутих Парламентом України.

Допомагає спрямовувати діяльність Центру та надає йому наукову підтримку консультативно-дорадчий орган — Науково-програмна рада, до складу якої входять провідні науковці та представники органів влади.

Основні напрями активності Центру

Адміністративна реформа. Від заснування Центру це пріоритетний напрямок його діяльності. Експерти Центру брали участь у підготовці Концепції адміністративної реформи в Україні, проектів законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про службу в органах державної влади» (нова редакція), «Про управлінські послуги» та інших. В 2000 році для уряду В.Ющенка Центром було підготовлено рекомендації щодо прискорення адміністративної реформи, в тому числі 20 проектів законів, указів Президента та постанов уряду. Результати теоретичних досліджень Центру викладені в науково-практичному нарисі «Адміністративна реформа для людини» (2001 рік).

Судова реформа. Експерти Центру взяли активну участь у підготовці судової реформи в Україні, в опрацюванні нової редакції закону «Про судову систему». Розроблено проекти законів «Про третейські суди», «Про прокуратуру» (нова редакція) та «Про Національне бюро розслідувань», а 2001 року Центром опрацьовано шість із десяти законопроектів «малої судової реформи». Центром підготовлено правову базу для створення адміністративних судів в Україні, зокрема, проекти закону «Про адміністративні суди» та Адміністративного процесуального кодексу.

Вільні професії та професійне самоврядування. Експерти Центру працюють над теоретичною розробкою засад розвитку вільних профе-

сій та становлення професійного самоврядування, сприяють його практичному запровадженню. У цій сфері Центр взяв участь у підготовці проектів законів України «Про нотаріат» (нова редакція) та «Про ріелторську діяльність». Експерти Центру беруть участь у підготовці та проведенні нотаріальної реформи в Україні.

Інформаційні технології в праві. Центр реалізовує різноманітні інформаційні проекти в правовій сфері. В 1997-98 роках була розроблена концепція створення глобальної мережі нотаріусів України та автоматизоване робоче місце нотаріуса. З 1999 року розроблений та обслуговується сайт з обговорення законопроектів в Інтернет (www.zakon.gov.ua). Він вперше в Україні надав можливість усім зацікавленим особам знайомитися з текстами законопроектів, що розглядаються Верховною Радою, та інформацією про їх проходження, а також висловлювати своє ставлення до них, вносити пропозиції та зауваження. На сьогодні Центр працює над створенням концепції розвитку електронного урядування в Україні.

Експертиза законопроектів. Поряд із профілюючими напрямками законопроектних робіт Центром здійснюється розробка та експертиза інших актуальних законопроектів у сфері публічного права. Зокрема, експерти Центру брали участь в опрацюванні проектів законів «Про Президента України», «Про нормативно-правові акти», «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні», «Про референдуми», «Про політичні партії», «Про вибори народних депутатів України», «Про опозицію» та інших. Експертні висновки Центру використовуються в Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики, Міністерстві юстиції та інших органах влади.

Захист прав громадян. Центр приділяє увагу заходам щодо роз'яснення громадянам їх прав. Зокрема, у Львові реалізовано акцію «Твоє право», в рамках якої відкрито громадську приймальню, де бажаючі можуть отримати безкоштовну правову допомогу. Експерти Центру беруть участь в численних семінарах, круглих столах, конференціях, виступають у засобах масової інформації. Результати роботи Центру оприлюднюються також на сайті Центру (www.pravo.org.ua).

Наші координати:

м. Київ, 01021, вул. Мечнікова, 11, оф. 33

тел. 459-01-93

e-mail: centre@pravo.org.ua

www.pravo.org.ua

Наукове видання

Коліушко Ігор Борисович

Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні

Монографія

Комп'ютерна верстка *Поліщук Олександр*

Підписано до друку 17.07.2002. Формат 60х84 ¹/₁₆
Гарнітура Петербург

Видавництво «Факт»
Наклад 5 000